

AJK  
dp.  
342  
K. 27

Kukorelli István – Tóth Károly

# A RENDSZERVÁLTOZÁS ÁLLAMSZERVEZETI KOMPROMISSZUMAI

PTE Egyetemi Könyvtár



P000994762

ANTOLÓGIA Kiadó  
Lakitelek, 2016

RETÖRKI Könyvek 13.

Sorozatszerkesztő: **Bíró Zoltán**

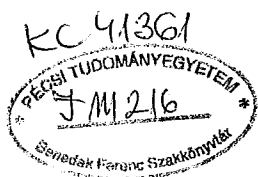
*A könyv a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és  
Archívum szakmai támogatásával készült*

Szerkesztette:

**Kukorelli István és Tóth Károly**

Sorozatterv: **Illés Zoltán**

Korrektúra: **Agócs Sándor**



© RETÖRKI, 2016

ISBN: 978 615 5428 37 1

ISSN: 2064-4531

KIADÓ: ANTOLÓGIA Kiadó és Nyomda Kft.

Tel.: 76/549-045, e-mail: antologia@lakitelek.hu

NYOMDAI ELŐKÉSZÍTÉS: Háttér Stúdió Kft., Kecskemét

Tel.: +36 20 991-4286, e-mail: hatters@ezaz.hu

Tartalom

## Tartalom

### **Kukorelli István: Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez** .....15

I. Az 1985-ös országgyűlési választások főbb tapasztalatai .....15

II. Az Országgyűlés három korszaka .....23

1. Az 1985–90-es Országgyűlés zártállami korszaka .....23

2. Az Országgyűlés az egypártrendszer utolsó évében (1988) .....26

3. Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében (1989/90).....34

1. sz. melléklet .....44

Az 1985. június 8-i általános választáson

megválasztott képviselők névsora.....44

Az 1985. június 22-i pótválasztáson megválasztott képviselők névsora.....56

### **Tóth Károly: Az Országgyűlés problémái (alkotmányozó nemzetgyűlés)** .....59

a) Az Országgyűlés összetétele .....59

b) A Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) szerepe.....60

c) A politikai környezet gyökeres megváltozása.....62

„Fordulat és reform” .....64

„Reform és demokrácia” .....66

A Független Jogász Fórum állásfoglalása.....67

A visszahívás.....69

Alkotmányozó nemzetgyűlés? .....78

Az Új Márciusi Front javaslata .....93

Ellenzéki Kerekasztal.....97

Nemzeti Kerekasztal .....102

Milyen alkotmányozó nemzetgyűlést? .....112

Záró megjegyzések .....116

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tóth Károly: A kétkamarás parlament problémája</b> ..... | 121 |
| Rövid hazai története .....                                 | 121 |
| A lengyel „példa” .....                                     | 123 |
| Felsőház is? Milyen indokokból? .....                       | 126 |
| A kétkamarás rendszerek típusai.....                        | 130 |
| Vita a hazai bevezetéséről .....                            | 132 |
| Milyen második kamarát? .....                               | 145 |
| Újabb európai kétkamarás rendszerek .....                   | 158 |

**Kukorelli István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei**.....165

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Miért és hogyan kötött meg az MDF és SZDSZ közötti megállapodás, és ennek mi a lényeges tartalma? ..... | 165 |
| II. A megállapodás alapján miképpen született meg a rendszerváltó típusú alkotmányrevízió? .....           | 170 |
| II. 1. A kormány alkotmányos helyzete .....                                                                | 170 |
| II. 2. A köztársasági elnök választása .....                                                               | 172 |
| II. 3. A kétharmados törvények köre .....                                                                  | 175 |
| III. A paktum és az alkotmánymódosítás máig ható következményei .....                                      | 177 |

**Tóth Károly: A „kétharmados” törvények**.....187

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mi a törvény? .....                                                       | 187 |
| Alkotmány(törvény), alkotmánymódosítások.....                             | 192 |
| Alaptörvény .....                                                         | 197 |
| Alkotmányerejű törvények.....                                             | 202 |
| „Kétharmados” törvények.....                                              | 205 |
| Sarkalatos törvények .....                                                | 220 |
| Organikus törvények .....                                                 | 225 |
| Közönséges vagy „feles” törvények .....                                   | 226 |
| 1. függelék.....                                                          | 227 |
| Néhány európai állam alkotmányának módosítására vonatkozó előírások ..... | 227 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. függelék.....                                                                                  | 241 |
| Az alkotmányerejű törvény, a „kétharmados törvény” és a sarkalatos törvény kötelező tárgyai ..... | 241 |
| 3. függelék.....                                                                                  | 253 |
| A („feles”) törvényhozási tárgyak .....                                                           | 253 |

**Tóth Károly: Az államfői (köztársasági elnöki) tisztség**.....259

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Egyszemélyi vagy testületi államfő? .....                                   | 261 |
| 2. Az elnöki tisztség bevezetése.....                                          | 270 |
| 3. Az „átmenet” problémái.....                                                 | 273 |
| 4. A köztársasági elnök választása .....                                       | 285 |
| 5. Alkotmánymódosító törvénytervezetek a köztársasági elnöki intézményről..... | 337 |
| a) A köztársasági elnök megbízatása.....                                       | 339 |
| b) A köztársasági elnök jogállása .....                                        | 356 |

**Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői**.....389

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Intézményi előzmények; Választási Bíróság, Közigazgatási Bíróság.....                            | 389 |
| 2. Előzmények a közjogi-politikai gondolkodásban .....                                              | 391 |
| 3. A közvetlen intézményi, „szocialisztikus” előképek .....                                         | 393 |
| 4. Az első alkotmánybírósági modell .....                                                           | 396 |
| 5. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Kerekasztalon .....                                                | 398 |
| 6. Az Alkotmány 32/A. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény elfogadása ..... | 402 |
| 7. Záró gondolatok .....                                                                            | 405 |

**Névmutató**.....409

## Előszó

Rendszerváltozás: ez olyasmi, amit a francia az *histoire contemporaine*, a német pedig a *Zeitgeschichte* fogalma alá sorolna. Ám egyik sem olyan szép és kifejező, mint a magyar megfelelője: a rendszerváltás a *velünk élő történelem*. A gyermekeim korosztályának az I. világháború távoli, mint a mohácsi vész; a II. világháború és az 1956-os forradalom és szabadságharc fontos tankönyvi fejezet; a rendszerváltozás pedig egyszerűen történelmi esemény, amelynek hatását öntudatlanul is élvezik, mert beleszülettek, de nem feltétlenül értik és értékelik. Nincs vele közvetlen kapcsolatuk. Nem tudják, milyen volt olyan országban élni, amiből csak kiutazási vízum (a hírhedt „ablak”) birtokában lehetett akár nyaralás céljából is távozni, néhány „turistadollárral” a zsebünkben; milyen volt olyan országban élni, ahol nem volt sem véleménynyilvánítási, sem vallásszabadság – hacsak nem az otthon, illetve a templom falai között. Választások, parlament csak papíron, politikai pluralizmus és jogállam még papíron sem létezett. Amikor azután az „agyaglábú kolosszus” – amelyhez Karol Wojtyła, azaz II. János Pál pápa a szovjet birodalmat hasonlította a bibliai Dániel könyve nyomán – rogyadozni kezdett, és már egyre kevésbé tudta, vagy akarta elfojtani az újjáéledő szabadságvágyat Közép- és Kelet-Európa népeiben, akkor olyasfajta, felszabadító szellemi pezsgés kezdődött meg Magyarországon, amely az én nemzedékem számára meghatározó élménynek bizonyult. Így van ezzel az Olvasó kezében tartott kötet szerkesztője és két szerzője is.

A rendszerváltozás alkotmányos forradalomként zajlott le Magyarországon. Nem voltak fegyverrel harcoló, mártír hősei, mint 1956-nak. De lehettek és voltak is szereplői: főszereplők és olyanok, akik szellemi teljesítményükkel, intellektuális tisztességükkel hozzájárultak a folyamat sikeréhez, de a rivaldafény elkerülte őket. Talán, mert a reflektoroknál maguk is jobban kedvelték a szelíd fényű könyvtári olvasólámpákat. *Kukorelli István* és *Tóth Károly* örök pártonkívüliek, akiknek szellemi tisztességük kétségbevonhatatlan, akik soha senkinek sem voltak lekötelezettjei. Nem tartoznak senkinek. Annál inkább tartozunk mi nekik azzal, hogy felismerjük és elismerjük érdemeiket a rendszerváltozás alkotmányos forradalmának előkészítésében és véghezvitelében. Még akkor is, ha ez a forradalom, illetve annak eredményei korántsem voltak tökéletesek, és így számos – nemegyszer megfontolandó – kritika tárgyát képezik azóta is.



A rendszerváltozás több síkon zajlott: átalakult a közjogi intézményrendszer, a politikai berendezkedés, a gazdaság és a társadalom. A rendszerváltozással szemben megfogalmazott egyik bíráló éppen az, hogy túlságosan közjog- és intézményközpontú volt, a társadalmi és gazdasági folyamatok átalakítása átgondolatlanabbul, spontán tényezők és nem minden esetben méltánylandó magánérdekek hatása alatt zajlott. Ugyanakkor hadd kockáztassam meg azt a – közjogásztól, egykori alkotmánybírótól talán nem váratlan – véleményt, hogy a rendszerváltás közjogi értelemben a leginkább egyértelműbb siker; az akkor megteremtett alkotmányos berendezkedés, intézményrendszer nagy része kiállta az idő próbáját.

A rendszerváltozás nem egy pillanat műve, hanem hosszabb folyamat eredménye volt. Ez a folyamat már jóval az előtt elkezdődött, hogy a szélesebb közvélemény számára láthatóvá vált volna. Mint a tizenkilencedik századi reformkorban, úgy ebben az átmenetben is sok kiváló jogász vállalt úttörő szerepet, akik rajtahagyták kezük nyomát az új közjogi építményen, még akkor is, ha nem feltétlenül az általuk javasolt megoldások nyertek végül elfogadást. A vita tovább folyik, de immár nem a napi politika, hanem lassan inkább a jogtörténeti tudományok keretein belül: milyen legitimáció birtokában alakította ki a rendszerváltó elit azt a közjogi berendezkedést, amelyet azután az 1990. évi első szabad választások „csak” mintegy szentesítettek?; nem lett volna-e érdemes közvetlenül választott, erősebb hatáskörrel rendelkező köztársasági elnöki intézményt bevezetni?; vagy éppen kétkamarás parlamentet?; és még sorolhatnám azokat a kérdéseket, amelyeket nem lehet, és nem is szabad végleg lezárni. Az, hogy ezt a könyvet az Olvasónak ajánlom, nem értelmezhető úgy, hogy ezekben a vitákban állást foglalnék. (Hacsak az nem tekinthető annak, hogy igazságügyi miniszterként annak az Alaptörvénynek a végrehajtásán munkálkodom, amely a rendszerváltáskor megalkotott közjogi intézményi berendezkedést lényegében átvette az előző, átmeneti alkotmányból.)

A huszadik századi magyar irodalomtörténetből ismert a „népi” és az „urbánus”, vagy „nyugatos” írók fogalma. Itt azonban két olyan mélyáramlatról van szó, amelyek az egész magyar szellemi életen, így a jogtudományon is végigvonulnak. Így nem haboznék két szerzőnket „népi” közjogásznak nevezni. Mi jellemző erre a szellemi és emberi attitűdre?

Lehet, hogy elég lenne annyit mondani: Lakitelek szelleme mindkettőhöz közel áll. Mindketten vidéki származásúak, akik nem lettek hűtlenek ahhoz a vidékhez, ahonnan elindultak. Sőt, munkásságuk nem is érthető meg

e nélkül, mert valósággal összefonódik a tájjal, a néppel. Ennek eredménye a jogtudományban és a közéletben is egyfajta „harmadik utasság” lesz: a kommunista rendszerrel való szembenállás; a demokratikus átalakulás útjainak, ezen belül is a közvetlen demokrácia, a néphez fordulás intézményi lehetőségeinek keresése; a kapitalizmus, a piac – értsd: a pénz, a tőke – teljhatalma miatti aggodalom; a társadalmi igazságosság előmozdítása, a gazdagok és szegények közötti különbség csökkentésének vágya. Jó, nemes szemlélet jellemző rájuk, amely nem azonnali érvényesülésben, de hosszú távú hatásban reménykedhet. (Az ideál tartósabb a matériánál. Ahogy a nagy angol jogász-polihisztor, Francis Bacon írta: *Res fugiunt, vocabula manent*; a dolgok elmúlnak, a szavak megmaradnak.) Szemük előtt a közjogi megoldások, alternatívák megfogalmazásakor nem az elvont princípium, hanem az igazságot kereső ember lebeg. A kommunista rendszernek és államelméletnek soha nem voltak hívei – jóllehet ez karrierjüket fiatalon előmozdította volna. Így később sem kellett hamut szórniuk fejükre. A jogállam és alkotmányosság irányában tájékozódtak már a hetvenes évektől kezdve. Tóth Károly például pályakezdőként annak a néhai Kovács István professzor-akadémikusnak volt a tanársegédje, aki összehasonlító alkotmányjogról mert beszélni és tanítani a lenini államelmélet mellett, és aki ezzel a szegedi egyetemen tágitotta a gondolkodás szabadságának akkor még kis köreit. Kovács István a rendszerváltozás idején már beteg, amikor Kukorelli István és Tóth Károly korosztálya az alkotóereje zenitjére ér.

Kukorelli István is talán a jogtudomány világában van leginkább otthon. Közéleti és intézményi szerepeiben is kicsit megmaradt kívülállónak, vagy inkább azt mondhatnánk: olyan *outsider* ő, akit az eszményeinek következetes képviselője, művelése juttat hivatalba, anélkül, hogy ezt különösebben ambicionálná. Kukorelli István a rendszerváltozás korai szakaszában másokkal együtt megalapítja a Független Jogászfórumot. Ez a szellem-vezérelte politikai műhely rajta hagyta kézjegyét a rendszerváltozás folyamatán még akkor is, ha javaslatai közül kevesebb épült be az új közjogi építménybe, mint amit Kukorelli István alighanem szeretett volna. Később az Országgyűlés hatpárti konszenzussal alkotmánybíróvá választja. E minőségében az ítéleteken keresztül üzen a politikának és a jogalkotásnak egyaránt. Számos más tisztség és hivatal is fűződik nevéhez – ám én nem életrajzot, hanem ajánlást írok két olyan szerzőről, akiktől sokat tanulhattam és tanulhatok mind a mai napig, és akik ezen felül barátságukkal is megtisztelnek.

Mindkettejük nevéhez számtalan könyv, tanulmány, előadás fűződik. Tóth Károly oktatásszervezőként is maradandót alkotott, amikor a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánjaként szervezte az ottani jogi felsőoktatás megindítását. Fő művük – remélem, nem hangzik fellengzősen – mégis a jogállam. Nem egyedül, hanem másokkal együtt dolgoztak rajta, és a homlokzatra talán nem az ő nevüket írták ki, de a tervezésben részt vettek. A régit és az újat próbálták a maguk módján össze-csiszolni. Kukorelli István és Tóth Károly olyan vitákra, olyan dilemmákra emlékeztetnek minket e kötet lapjain, amelyeken bizonyos értelemben túllépett a történelem. Itt azonban óvatosságnak kell lennünk. Az építők által elvetett téglát nem építi a ház. A jogállam azonban szellemi konstrukció, amelynél más a helyzet. A vitákban vagy a politikában alul maradó nemes gondolat, eszme is velünk élhet, tovább hat, és talán egyszer beépül valamilyen formában a jövőnkbe.

2011, az új Alaptörvény elfogadása mérföldkő, a rendszerváltás lezárása sok tekintetben. Nem biztos, hogy az átalakulást ez a két szerző pontosan így képzelte el. Ami bizonyára egyetértésükkel találkozhat, az az Alaptörvényben megjelenő történelem- és értékszemlélet. Ezek az 1949. évi XX. törvényből száműzve voltak, az átmenet pedig – kellő konszenzus hiányában – nem tudott mit kezdeni velük. Így a száműzetésből való hazatérésük csak hosszú odüsszeia után vált lehetségessé. Eközben értékbizonytalanság alakult ki a múlt és a jelen között. Az alkotmányos értékek helyén bizonyos mértékig fennálló úrt az Alkotmánybíróság próbálta betölteni, amelynek Kukorelli István is kilenc évig tagja volt. Erőteljes piacgazdasági szemlélet érvényesült, amelyben a varázsszó sokáig a privatizáció volt, mindez karöltve az államot „rossz gazdaként” elmarasztaló politikai diskurzussal. Feltételezem, hogy két szerzőnk a magánosítás körét, módját és szerepét nem egészen így képzelte volna. Az átmenet abban sem tudott állást foglalni, hogy individualista, vagy közösségi szemlélet érvényesüljön, különös tekintettel az emberi és politikai szabadságjogok megközelítése, az egyéni és társadalmi felelősség mindezekkel egyensúlyba hozatala terén.

Akikkel az Olvasó e kötet lapjain találkozhat, az nem csak két szerző, hanem két gondolkodó, vagy inkább három – mert *Bíró Zoltánt*, a kötet szerkesztőjét, a rendszerváltozás egyik nagy előkészítőjét is örömmel méltatom és ajánlom. Olyan emberek, akiknek szellemi tisztességéhez nem férhet kétség, akiknek véleményére minden oldalról mindig odafigyeltek, mint olyanokra, akik középen állnak. A szellemi élet nem tud megenni effajta

hídeberek nélkül. Két szerző, három gondolkodó, de egy gondolat, egy iskola, indíttatás, hasonló múlt- és jövőképpel. Köszönet illeti őket nem csak ezért a könyvért, hanem egész életútjukért, amely hozzá vezetett – és vezetett nem csak őket, hanem minket is.

*Dr. Trócsányi László*  
egyetemi tanár  
igazságügyi miniszter

Kukorelli István

## Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez

Az „utolsó rendi” Országgyűlés története összekapcsolódott az alkotmányos rendszerváltozással. Az Országgyűlés, amely 1985. június 28-án tartotta alakuló ülését és 1989. december 21-én – 1990. március 16-ai hatállyal – kimondta feloszlását, történetének második felében közreműködött a pártállam lebontásában és a jogállam felépítésében. A parlamenti ciklus első éveit még határozottan a „zártállami” Országgyűlés működésére emlékeztetnek, a változás talán a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény elfogadásával indult el.

Az utolsó rendi Országgyűlés kettős értelemben is alkotmányozó hatalomnak nevezhető: egyrészt megalkotta a Nemzeti Kerekasztal előtti úgynevezett prealkotmány módosító törvényeket (1987. évi X. törvény, 1989. évi I. törvény, 1989. évi VIII. törvény), másrészt jóváhagyta kisebb nagyobb módosításokkal a NEKA megállapodásain nyugvó törvényszövegeket (mindenekelőtt az 1989. évi XXXI. törvényt).

Miért vált alkalmassá, miért fogadták el alkotmányozó hatalomként éppen ezt az Országgyűlést? Miért nem oszlatta fel önmagát korábban vagy kergették szét a változó időben? Többek között ezekre a kérdésekre keresem a válaszokat.

### *I. Az 1985-ös országgyűlési választások főbb tapasztalatai*

1. Az első magyarázat az 1985-ös országgyűlési választások eredménye lehet. Mélyebben megvizsgálva az 1985. június 8-ai általános és 22-ei pótválasztások társadalmi összefüggéseit, látható, hogy személyi összetételében egy potenciálisan reformkapacitásokkal rendelkező képviselőlet jött létre. Ez a megváltozott összetétel nagyrészt az ébredő-józanodó és aktivizálódó társadalomnak, másrészt a posztkádári korszak felemás „demokratizálási” szándékainak a következménye.

Az egypártrendszerre épülő szocialista politikai rendszerekben a hivatalos ideológia azt hirdette, hogy a hatalmat a társadalommal egyetértésben kell gyakorolni. Ezt az igényt többnyire úgy oldották meg a szocialista választási törvények, hogy vagy a népfront típusú szervezeteknek adták meg a jelölés jogát és/vagy közvetlen demokratikus fórumokon mutatták be a jelölteket.

Szembeötlően széles volt a jelölés társadalmi alapja a magyar választási törvényekben. 1970 óta a jelölés jogát – formális jogi értelemben – az állampolgárok jelölőgyűlései gyakorolták. A jelölőgyűléseken a szavazás nyílt volt, a jelöltséghez egyharmados többség kellett, mindenki mindenkire szavazhatott.

Más kérdés, hogy a politikai intézményrendszer szinte minden ponton kézben tartotta a többnyire a munkahelyi elven szervezett jelölőgyűléseket. Ennek következtében a jelölőgyűlések formális, fejbőlíntó szerepet játszottak.

| Év <sup>1</sup> | A jelölőgyűlések száma | A jelöltek száma | Spontán jelölés | Ebből jelölt |
|-----------------|------------------------|------------------|-----------------|--------------|
| 1971            | 556                    | 401              | –               | –            |
| 1975            | 872                    | 386              | 22              | 1            |
| 1980            | 657                    | 367              | 9               | 1            |
| 1985            | 846                    | 873              | 280             | 78           |

A táblázatból látható, hogy 1985 előtt lényegében alig volt spontán jelölés a jelölőgyűléseken.

1983-ban az MSZMP KB „radikális” lépésre szánta el magát, határozatot hozott a választási rendszer reformjáról.<sup>2</sup> A politikai szándékot a jog nyelvére lefordító, 1983. évi III-as törvény egyik legjelentősebb újdonsága volt, hogy kötelezővé tette a kettős jelölést, minden választókerületben. 1971-től a választókerületek és a képviselők száma 352 volt. Másik lényeges novuma, hogy az országos lajstrom létrehozásával (35 képviselői hely) intézményesíteni próbálta – kvázi második kamaraként – az érdekképviseleti

elvet, feloldva ezzel a helyi és a központi káder elképzelések közötti konfliktusokat.<sup>3</sup>

A képviselők kötelező kettős jelölése természetesen 1985-ben is az egypártrendszeren belül történt, a pártállamra jellemző statisztikai szemlélet szerint (azonos paraméterű jelölteket kellett találni: nőt nővel, fizikait fizikával, párton kívülit párton kívülivel illet versenyeztetni). Fontos megjegyezni, hogy az 1985-ös választási reform jelentős decentralizációt engedett, a képviselőjelöltek konkrét kiválasztásában a választókerületek székhelye szerint illetékes pártszervek és a megyei pártbizottságok meghatározó szerepet játszottak.<sup>4</sup>

A politikai intézményrendszer 1985-ben a jelölőgyűlésekre 714 jelöltet állított, végrehajtva a kettős jelölés jogi köelmét a 352 választókerületben. A népfront által ajánlott 714 személy közül mindösszesen 19 nem kapta meg a jelölőgyűléseken résztvevők egyharmadának a szavazatát.<sup>5</sup> Az általános állampolgári magatartás az volt a jelölőgyűléseken, hogy nem bántották a hivatalos jelölteket, hanem mellettük állítottak, úgynevezett spontán jelölteket.

| A választókerületek száma <sup>6</sup> | Ebből spontán jelölés volt | A spontán felvetések teljes száma | Az elfogadott jelöltek száma | Szavaztak róla, de nem lett jelölt | Ebből viszszalépett | A szavazás előtt nem vállalta vagy nem volt jelen és nem szavaztak róla |
|----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 352                                    | 165                        | 280                               | 78                           | 114                                | 50                  | 88                                                                      |

1. A táblázat adatai igazolják, hogy 1985-ben nagyságrendileg is jelentősnek mondható a jelölőgyűlési aktivitás. Jól látható, hogy a választókerületek közel felében volt spontán fölvetés, s bár a

<sup>1</sup> A táblázat az Országos Választási Elnökség elnökének országgyűlési beszámolója alapján készült, kiegészítve az újságokban megjelent adatokkal. ON. 1985. június 28. 5–8. p.

<sup>2</sup> Lásd az MSZMP KB 1983. július 6-ai határozata a választási rendszer újraszabályozásáról. A határozatot közzétették a július 9-i napilapok.

<sup>3</sup> DEZSŐ MÁRTA: A magyar választási rendszer 1983. évi reformja. *Jogtudományi Közlöny*, 1984. 4. 177–182. p.

<sup>4</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A politikai intézményrendszer szerepe a képviselőjelöltek előzetes kiválasztásában az 1985-ös választásokon. *Állam és igazgatás*, 1988. 4. 300–307. p.

<sup>5</sup> Az 1985. évi országgyűlési választások politikai tapasztalatai (Szerkesztette: Szoboszlai György). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete. Budapest, 1988. „Belső használatra”.

<sup>6</sup> A táblázatot a 846 jelölőgyűlési jegyzőkönyv alapján készítettem, figyelembe véve az 5. lábjegyzetben hivatkozott belső kiadvány megyékre szóló kutatásainak megállapításait. Lásd KUKORELLI ISTVÁN: Így választottunk... *Politikatudományi füzetek* 9. ELTE ÁJK Politikatudományi Tanszékcsoport Budapest, 1988. 50. p.

pártfegyelem szakadozni látszott, még élt a félelem. Mindezek ellenére a 280 név szerinti fölvetés közül 78 vált hivatalos jelöltté és közülük 41 fő később mandátumot szerzett.

2. A parlament összetételében több jelentős változás következett be. Ezek közül hármat külön kiemelnék. Az első figyelemre méltó változás a nagy fluktuáció, a régi-új képviselők aránya. A táblázatból látható, hogy nagyjában egészében egyharmad-kétharmad az arány a régiek javára.

| Az alakuló ülés időpontja <sup>7</sup> | Az igazolt képviselők száma | Az új képviselők száma | %  |
|----------------------------------------|-----------------------------|------------------------|----|
| 1949. június 8.                        | 402                         | 213                    | 53 |
| 1953. július 3.                        | 298                         | 166                    | 56 |
| 1958. november 26.                     | 338                         | 157                    | 46 |
| 1963. március 21.                      | 340                         | 116                    | 34 |
| 1967. április 14.                      | 349                         | 163                    | 47 |
| 1971. május 12.                        | 352                         | 118                    | 34 |
| 1975. július 4.                        | 352                         | 131                    | 37 |
| 1980. június 27.                       | 352                         | 124                    | 35 |
| 1985. június 28.                       | 386                         | 244                    | 63 |

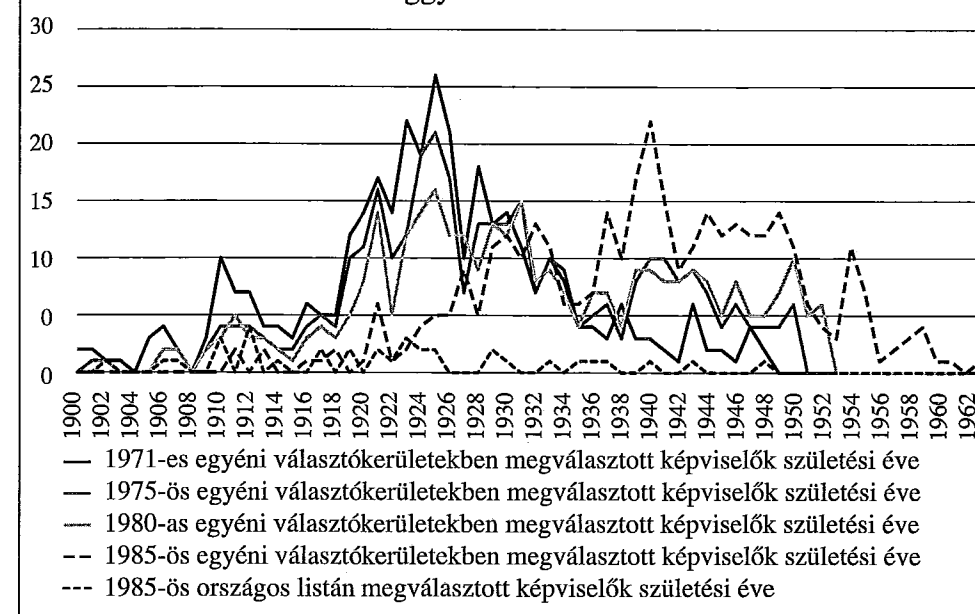
Megállapítható az is, hogy 1949 óta az 1985-ös választások produkálták a legnagyobb változást a parlament összetételében. Ez még akkor is nagy szám, ha a „Noé bárkájának” elkeresztelt országos lista jelentősen lerontotta az arányt (a 35 mandátumból 10 új képviselő jelezhető).

Az új képviselők nagy száma részben a kötelező kettős jelölés adta választási lehetőségéből, részben a spontán jelölésekből következett.

A második lényeges változási irány az összetételben, hogy jelentős generációváltás történt a parlamentben. A következő grafikon jól mutatja a generációs elmozdulást.

<sup>7</sup> A táblázatot a 846 jelölőgyűlési jegyzőkönyv alapján készítettem, figyelembe véve az 5. lábjegyzetben hivatkozott belső kiadvány megyékre szóló kutatásainak megállapításait. Lásd KUKORELLI István: Így választottunk... *Politikatudományi füzetek* 9. ELTE ÁJK Politikatudományi Tanszékcsoport Budapest, 1988. 50. p.

Az országgyűlések korstruktúrái



A grafikon azt is jól mutatja, hogy a korábbi parlamentekben 1956 és 1980 között kitapintható volt egy stabil „kádári” mag, akikhez képest történt a mindenkor változás, az „egyharmados” cserélődés. Megvizsgálva a grafikonban szereplő parlamenti ciklusok azon képviselőinek adatait, akik csak egy adott ciklusban voltak képviselők, az deríthető ki, hogy az úgynevezett „egyciklusos” képviselők nagyrészt a statisztikai paramétereket biztosító fizikai dolgozók, nők és fiatalok voltak. Ők alkották a mindenkor fluktuáló részt az említett keménymaghoz képest. Az 1985-ös választás éppen ezt a védett személyi kört fésülte át. A választáson elindult 217 volt képviselő közül a mandátumok nélkül maradt 75 képviselő többsége régóta képviselő volt, ők 1985-ben már javarészt nyugdíjasok.

A grafikonról leolvasható, hogy a parlament a középkorúak parlamentje, pontosabban a középkorú férfiak parlamentje. Az egyéni választókerületben megválasztott képviselők átlagéletkora 45 év (az országos listástrom átlagéletkora 63 év).

<sup>8</sup> A grafikon a jelölőgyűlési jegyzőkönyvekben szereplő születési évszámok alapján készült 1985-ben. Lásd 6. lábjegyzet, 17. p.

A harmadik jelentős változási irány az Országgyűlés foglalkozás szerinti összetételének átrendeződése.

| Ciklus <sup>9</sup> | Munkás | %    | Paraszt | %    | Értelmiségi | %    | Alkalmazott | %    |
|---------------------|--------|------|---------|------|-------------|------|-------------|------|
| 1949/53             | 174    | 43,3 | 114     | 28,4 | 92          | 22,9 | 22          | 5,4  |
| 1953/58             | 129    | 43,3 | 90      | 30,2 | 79          | 26,5 | -           | -    |
| 1958/62             | 169    | 50,0 | 75      | 22,2 | 78          | 23,0 | 16          | 4,8  |
| 1963/67             | 142    | 41,8 | 64      | 18,8 | 123         | 36,2 | 11          | 3,2  |
| 1967/71             | 136    | 39,0 | 76      | 21,8 | 129         | 37,0 | 8           | 2,2  |
| 1971/75             | 137    | 38,9 | 60      | 17,0 | 131         | 37,0 | 24          | 7,0  |
| 1975/80             | 157    | 44,6 | 48      | 13,6 | 146         | 41,5 | 1           | 0,3  |
| 1980/85             | 158    | 44,9 | 46      | 13,1 | 130         | 36,9 | 18          | 5,1  |
| 1985/90             | 133    | 34,5 | 16      | 4,1  | 179         | 46,4 | 58          | 15,0 |

A táblázatból jól látható a magyar társadalom átalakulásának megfelelően a parlament összetételének átrendeződése: a munkások számának stabilizálódása mellett a parasztok számának radikális csökkenése és az értelmiségiek számának növekedése. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a táblázat messze nincs tekintettel az árnyalatokra, miután az eredeti foglalkozásokat adja meg. Az 1985-ös június 8-i általános és 22-i pótválasztásokon mandátumhoz jutott képviselők foglalkozását és beosztását tartalmazó, eredeti lista hű képet ad a valós összetételről.<sup>10</sup>

A valós foglalkozási mutatókra figyelve megrajzolhatók a főbb szakmai erővonalak. A választásokból a műszaki (58 fő), az agrár (64) és az egészségügyi (34 fő) szakma került ki győztesen.

Összegezve a táblázatokkal érzékeltett változás főbb irányait: jelentős fluktuáció, generációváltás, középkorú férfiak jelenléte, értelmiségiek növekvő aránya, termelési szféra dominanciája, sikeres szakmák (mérnökök, gazdasági vezetők, körzeti orvosok, TSZ elnökök) előtérbe kerülése. A megválasztott

képviselők közel háromnegyed része vezető beosztású, mikro vagy makro szinten jelentős hatalommal rendelkező közéleti személyiség. A parlament összetételében bekövetkezett változásokat egy mondatban össze lehet sűríteni: a parlament a pártállam keretei között jelentős mértékben professzionálódott, összetörte az avantgárd, szocialista típusú képviselő illúzióját. A korábbi választásokon nagyobb részt fentről jött létre a „fügefalevél” parlament, a statisztikai szemlélet alkalmazásával a politikai döntések legitimálására. Az 1985-ös választások látványosan szembementek ezekkel az irányokkal.

A fentről vezényelt választási reform hatására a parlament a fenti politikai döntések és a lenti társadalmi kezdeményezések ötvöződésében alakult át és vált összetételében fél-professzionistává. A jelölés és a választás folyamatában jól érződött, hogy a pártállam első olyan választása zajlott, amikor országos viszonylatban megbomlott a pártfegyelem. Ugyanakkor ne feledkezzünk meg arról, hogy miközben e választás megtörte a kemény „kádári” magot, az országos listára, amelyen a rendszer névadója, Kádár János is szerepelt, a választópolgárok 99%-a mondott igent. És az is tanulságos adat, hogy a képviselők közül az MSZMP párttagok aránya 75,1%. 1949 óta ez a második legerősebb adat (lásd következő táblázat).

| Alakuló ülés időpontja <sup>11</sup> | Képviselők száma | Ebből MSZMP-tag |           |
|--------------------------------------|------------------|-----------------|-----------|
|                                      |                  | létszám (fő)    | arány (%) |
| 1949. június 8.                      | 402              | 285             | 70,9      |
| 1953. július 3.                      | 298              | 206             | 69,1      |
| 1958. november 26.                   | 338              | 276             | 81,6      |
| 1963. március 21.                    | 340              | 252             | 74,1      |
| 1967. április 14.                    | 349              | 259             | 74,2      |
| 1971. május 12.                      | 352              | 249             | 70,7      |
| 1975. július 4.                      | 352              | 246             | 69,9      |
| 1980. június 27.                     | 352              | 252             | 71,6      |
| 1985. július 28.                     | 386              | 290             | 75,1      |

A spontán jelöltek jelentős hányada is párttag, többnyire a rendszerrel belülről elégedetlen reformer típus. A régi rend harcosainak elestét és a spontánok győzelmét jogesetszerűen, megyékre lebontva dolgozza fel az 5. lábjegyzetben hivatkozott kötet, sok tanulsággal. Ezek a „félgyőzelmek” már sok mindent előre jeleztek.

<sup>11</sup> Lásd 6. lábjegyzet.

<sup>9</sup> Az országgyűlés foglalkozás szerinti összetételét a mandátumvizsgáló bizottságok a pártállami terminológia (munkás, paraszt, értelmiségi) szerint az eredeti foglalkozás alapján jelentették be az országgyűlés alakuló ülésein, a táblázat e jelentéseket alapul véve készült. Lásd 6. lábjegyzet.

<sup>10</sup> A közölt listát a jelölést elfogadó nyilatkozatokon 1985-ben rögzített, valós beosztások alapján készítettem.

„Ma ilyen egy győzelem” – fejeződik be Kovács András: „Két választás Magyarországon” című remek dokumentum filmje, amely a maga művészi eszközeivel mutatta be a pártállami hálót, amelyben „győzni” így lehetett.<sup>12</sup>

S ha az 1. mellékletben lévő, abc sorrendbe szedett képviselői névsort nézzük (megjegyzendő, hogy erről a parlamenti ciklusról képviselői almanach nem készült!), látható az is, hogy a régi rend „nagy öregjei” jelentős számban győztek az egyéni választókerületekben is.<sup>13</sup> (Aczél György, Apró Antal, Barcs Sándor, Bognár József, Brutyó János, Cservenka Ferencné, Korom Mihály, Méhes Lajos, Nyers Rezső, Puja Frigyes, Szépvölgyi Zoltán). Velük szemben 1989-ben indulnak el a visszahívási eljárások és közülük sokan a visszahívást megelőzendő lemondottak képviselői mandátumukról.

A lemondott képviselők között van több volt pártállami vezető, például az országos listáról Gáspár Sándor, Gyenes András, Havasi Ferenc, Lázár György, Losonczy Pál, Németh Károly, Óvári Miklós, az egyéni választókerületekből pedig Apró Antal, Cservenka Ferencné, Korom Mihály, Várkonyi Péter. A helyükre lépnek például az országos listán Grósz Károly, Németh Miklós, az egyéni választókerületekben pedig több ellenzéki képviselő, például Roszik Gábor, Debreczeni József, Tamás Gáspár Miklós.

A parlamenti ciklus fluktuációs mutatója főként az utolsó két évben nagynak mondható: a teljes megbízási idő alatt további 34 új képviselőt választottak meg a lemondott, illetőleg elhalálozott képviselői helyekre (a ciklusban 29 képviselői lemondás és 15 haláleset történt). A parlamenti ciklust így összesen 419 személy jeleníti meg a képzeletbeli almanachban.<sup>14</sup>

Az újonnan megválasztott képviselők tovább erősítették a jelzett félprofesszionista irányt és a parlament kvázi politikai képviselletté válását.

## II. Az Országgyűlés három korszaka

| Ciklus           | Ülésnapok  | Törvények  | Beszámolók | Interpellációk |
|------------------|------------|------------|------------|----------------|
| 1949–1953        | 60         | 34         | 13         | –              |
| 1953–1958        | 51         | 31         | 25         | 30             |
| 1958–1962        | 31         | 21         | 14         | 27             |
| 1963–1967        | 30         | 11         | 13         | 42             |
| 1967–1971        | 42         | 26         | 10         | 32             |
| 1971–1975        | 34         | 23         | 11         | 41             |
| 1975–1980        | 35         | 24         | 18         | 32             |
| 1980–1985        | 33         | 22         | 19         | 23             |
| 1985–1990        | 83         | 132        | 27         | 157+70 kérdés  |
| <b>Összesen:</b> | <b>399</b> | <b>324</b> | <b>150</b> | <b>384+70</b>  |

A táblázatból jól kivehető, hogy az 1985–1990-es megbízási Országgyűlés adatai jelentős mértékben eltérnek a korábbi pártállami ciklusok mutatóitól. Rögtön hozzá kell tenni, hogy a parlamenti ciklus első két és fél éve – az összetételben bekövetkezett változások ellenére – igencsak az 1949–85 közötti ciklusokra emlékeztet.

A tanulmányban ezért három részben vizsgálom az Országgyűlés tevékenységét:

- a „zártállami” korszakban;
- az egypártrendszer utolsó (1988);
- és a többpártrendszer első éveiben (1989–90)<sup>15</sup>.

### 1. Az 1985–90-es Országgyűlés zártállami korszaka

A parlamenti ciklus első felében (1985–87) nem tűntek el az Országgyűlés politikai korlátai, sőt, éppen ellenkezőleg, a választások ellenreakciójaként adminisztratív korlátok jelentek meg: tipikusan ilyen az 1986-ban elfogadott ügyrend módosítás, amely korlátozta az aktívabbá váló képviselők jogait.

Az ügyrend (13. §) csak a megyei és a fővárosi képviselői csoportok létrejöttét engedélyezte területi alapon, másként szerveződni a parlamentben

<sup>12</sup> *Két választás Magyarországon. Kovács András új filmje* (Szerkesztette: Kovács Gabriella). Magvető Budapest, 1987. 67. p.

<sup>13</sup> A nevek melletti szám azt jelzi a listán, hogy előtte hány pártállami ciklusban volt az illető képviselő.

<sup>14</sup> Az 1985. június 28-ai alakuló ülésen 385 képviselői mandátumot igazoltak, miután a Zala megyei 5. választókerületben 2 jelölt hiányában elmaradt a választás. Itt szerzett később (1986.03.20) mandátumot dr. Czoma László. A keszthelyi választókerület viharos történéseit dolgozta fel Kovács András idézett filmje. Az adatok forrása: *Adatok és tények az 1985–1990. évi országgyűlésről* (Összeállította: Jónás Károly). Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1990.

<sup>15</sup> Az utóbbi két fejezet a Magyarország politikai évkönyveiben 1988 (247–253) és 1990 (193–198) korábban írt tanulmányaim átdolgozása alapján készült.

tilos volt. A törvényjavaslat általános és részletes vitáját az ügyrend szerint együttesen kellett lefolytatni, ez egyértelműen a képviselői módosító indítványok ellen irányult (37. §). Az ügyrend az interpellációból „törvényességi” intézményt csinált (50. §). A zárt ülés elrendelésének szabályai rendkívül könnyűvé váltak, az országgyűlés az elnök javaslatára bármikor zárt ülés tartását rendelkezhet el (47. §). Hasonló a helyzet a bizottságok szintjén is.

Az ügyrendben direkt módon kifejeződött az Országgyűlés politikai meghatározottsága: normatív módon megfogalmazódott a korábbi általános gyakorlat, miszerint az Országgyűlés tisztségviselőit és a kormányzati rendszer valamennyi korabeli szereplőjét (Népköztársaság Elnöki Tanácsa, Minisztertanács), de a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt is az MSZMP KB és a Hazafias Népfront OT javaslatára választja meg az Országgyűlés.<sup>16</sup>

A parlamentarizmusra valamelyest is jellemző rendszerekben az alkotmányjogi normarendszer három irányból védi az intézményt:

- oldalról (demokratikus választási rendszer működtetésével);
- létrehozatali hatásköri oldalról (a kormányzati rendszerben elfoglalt pozíció védelme);
- szervezeti és működési oldalról (az ügyrendek, a házszabályok demokratizmusának nézőpontja).

Nem visszavetítve a történelmet, látható, hogy a feltételek közül az első, félig-meddig a kettős jelölés által teljesült a pártállami viszonyok között az 1985-ös választások során. Az ügyrendi oldal ezzel szöges ellentétben példátlanul szigorú a pártállam keretei között is. A hatásköri oldal pedig lényegében 1949 óta változatlan, amelynek korlátai különösen a NET teljes körű helyettesítő jogkörében mutatkoznak meg. A NET nem csak a törvényeket vonta el a széles körű törvényerejű rendelet alkotással az Országgyűlés elől, hanem személyi kérdésekben akár a kormány egészét illetően is jogosult volt dönteni. Történetileg izgalmas kérdés 1956-ban a Nagy Imre, illetve a Kádár kormány korabeli szóhasználatával élve államjogi legitimációja. A NET ügyrendje lehetővé tette a telefonos szavazást is.

<sup>16</sup> Lásd az Országgyűlés 9/1985–1990. határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről. Magyar Közlöny 1986. július 13. 27. szám

Tényadatokkal illusztrálva a két és fél év működését: az Országgyűlési Napló 6849 jegyzőkönyvi oldalából 1768 oldalt tesz ki az első két és fél év, ez alatt 22 ülést tartott a Tisztelt Ház a ciklus, összesen 83 üléséből. 1985-ben 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12 törvényt (összesen 21 törvény) alkotott a 132-ből. Hasonló a helyzet minden más mutatóban is.

A direkt pártirányítást jelzi a személyi döntések köre.

|                                  |                                   |                                |
|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| <b>Az Országgyűlés elnökei</b>   | Sarlós István<br>Stadinger István | 1985. 06. 28.<br>1988. 06. 29. |
| <b>A NET elnökei</b>             | Losonczi Pál<br>Németh Károly     | 1985. 06. 28.<br>1987. 06. 25. |
| <b>A Minisztertanács elnökei</b> | Lázár György<br>Grósz Károly      | 1985. 06. 28.<br>1987. 06. 25. |

Az 1985. június 28-ai alakuló ülés hangulata hűen kifejezte a zártállami parlamenttel kapcsolatos elvárásokat. A Lázár-kormányt egyhangúlag választotta meg „továbbszolgáló” kormányként az Országgyűlés. Szürke programbeszédében a Minisztertanács elnöke, a 30 éve jól ismert téziseket ismételte meg, például a 13. Pártkongresszus határozatainak végrehajtása, a hetedik ötéves terv kidolgozása, a Szovjetunióval való örök barátság, a KGST-hez és a Varsói szerződéshez való szoros viszony stb.<sup>17</sup>

A ciklus első éveinek szinte minden ülésén személy szerint is jelen volt a napló tanulsága szerint a korszak névadója, a párt főtitkára Kádár János, az országos listán megválasztott képviselő, aki a két és fél év alatt mindösszesen egyszer emelkedett szólásra az 1987. szeptember 16-án előterjesztett Grósz-kormány programjának vitájában. Hosszú, ellentmondásokkal teli, a hibákat beismerő, de a szocializmus tartósságában bízó beszéde a korszak egészének hű tükörképe. Az utolsó rendi Országgyűlés a napló tanulsága szerint „hosszan tartó nagy tapssal” jutalmazta a beszédet.<sup>18</sup>

Az első két és fél év zárásának pozitívumaként mindenképp szólni illik az országgyűlés 1987. december 16–17-i ülésnapjáról, amelyen a jogállamiság szempontjából fontos jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvényt alkotta meg az Országgyűlés.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> ON. 15–17. p.

<sup>18</sup> ON. 1234–1255. p.

<sup>19</sup> ON. 1565. p. és 1651. p.



## 2. Az Országgyűlés az egypártrendszer utolsó évében (1988)

Az 1988-as év az Országgyűlés „reneszánszának” az éve. Nevezhetném ezt az évet az egypártrendszerü szuverenitás (főhatalom) és a parlamenti szuverenitás (főhatalom) közötti küzdelem első menetének, amelyben a politika-  
 ilag az egypártrendszer által meghatározott parlament már feltámadni látszik.

1988-ban nyilvánvalóvá vált, hogy a régi hatalmi struktúra lebontása és az új felépítése során a népszuverenitás és az azt formálisan megtestesítő parlament a hatalomgyakorlás fókuszába kerül. Rendkívüli módon megnőtt a társadalmi igény a politikai képviselet iránt, az ősszel társadalmi vitára bocsátott választójogi törvény tervezetét, amely még az egypártrendszerre épült, a közvélemény lesöpörte az asztalról.

A politikai képviseletet pártok és civil társadalom nélkül nem lehet elképzelni. Az év fordulójára ez a politikai környezet kialakulóban van, maga az Országgyűlés legalizálja a civil társadalmat az egyesülési törvénnyel utolsó ülészakán (1989. évi II. törvény). 1988 végére tehát társadalmi igény egy más összetételű politikai képviselet, ehhez képest a létező magyar Országgyűlés az 1985-ös választásokon az egypártrendszer feltételei között létrejött képviseleti szerv.

A társadalom új politikai szerveződése az év második felétől nyilvánosan vitatják a parlament legitimitását, bírálják működésének rendellenességeit (különösen a Bős–Nagymaros feletti szavazást).<sup>20</sup> A képviselőkkel szembeni visszahívási indítványok is jelzik a bizalom hiányát. Konkrét javaslatok hangzanak el a parlament feloszlására, egy új alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztására.

1985-ben a választásokat vizsgálva személyes véleményem volt, hogy ez a parlament már nem a régi, mert a reform hozadéka következtében olyan összetételű lett, amely átmenetet jelentett a professzionista képviselet és

<sup>20</sup> Az Országgyűlés a Bős–Nagymarosi beruházás helyzetéről szóló tájékoztató vitáját 1988. október 6–7-i ülésén vitatta meg. A döntés a 30. ülésen született meg, a képviselőket „felállással” szavaztatta a házelnök. ON 2461–2464. p. 317-en mellette, 19-en ellene szavaztak, 31-en tartózkodtak. Lásd továbbá HAVAS HENRIK: *A Bős–Nagymaros dosszié, avagy egy beruházás hordalékai*. Kódex Rt., Budapest, 1988. A döntés során számos házszabálysértés történt (például a házelnök a név szerinti szavazást nem rendelte el, és az ügyrendben ismeretlen formában, „felállással” szavaztatott). Stadinger István házelnök eljárásáról szóló „szakvéleményemet”, miszerint a parlamenti döntés legitimitációja jogilag vitatható, közli Havas Henrik könyve, 32–41. p.

a „lenini dolgozóképviselet” elképzelése között. 1988 végére az értékelés megfordítható, éppen a nagy politikai környezetváltás miatt jól látszik, hogy ez a parlament még csak az elején tart az átmenetnek, a régi és az új erők küzdelmének a terepe.

Az év első felében még nem tűntek el az Országgyűlés politikai korlátai. Júniusig az Országgyűlés tevékenységére a régi menetrend a jellemző, tavasszal egy rövid kétnapos ülészak volt csupán.<sup>21</sup> Bár olyan közvetlen politikai ráhatások, mint amilyen az 1986-os ügyrendi kényszerzubbony, vagy a zárt ülések nem voltak, de a párttag képviselők irányába hangsúlyozottabb lett a pártfegyelem. Erre teremtett precedenst az egyik aktív és reformerképviselőnek, Király Zoltánnak a pártból való kizárása, leginkább képviselői tevékenysége miatt.<sup>22</sup>

Az 1988-as májusi országos pártértekezlet új politikai környezetet teremtett a parlamenti munka számára. Az MSZMP ezt követően nem fékezni, hanem legalábbis szavakban támogatni kívánta a parlamenti reformfolyamatokat. Nem lehet véletlen, hogy az Országgyűlés 1988-ban regisztrálható 14 ülésnapja közül 12 a pártértekezlet utáni hónapokra esik.

Erről az új politikai hozzáállásról tanúskodik az MSZMP PB 1988. szeptember 20-i állásfoglalása. Az állásfoglalás szerint az MSZMP ösztönzi, segíti a parlament és a képviselők munkájának hatékonyabbá válását, tevékenységük nyilvánosságának kiteljesedését, a választópolgárokkal való kapcsolat elmélyítését. Az állásfoglalás, amely még a májusi pártértekezlet döntésének megfelelően az egypártrendszerü struktúrában képzelte el az Országgyűlést, foglalkozott az országgyűlés pártirányításának aktualitásával is. Érdemes idézni a képviselői mandátum pártpolitikai kötésére irányuló megfogalmazást: „A kommunista képviselőknek az országgyűlési munkájuk során is önálló véleménynyilvánítási joguk, illetve kötelezettségük van. Konkrét kérdésben csak abban az esetben kötelesek meghatározott magatartásra és szavazásra, ha erre őket a Központi Bizottság kötelezi. Ilyen azonban csak kivételesen, nagyon indokolt esetben fordulhat elő... Kötelező határozat hiányában a kommunista képviselők is önálló véleményt fogalmazhatnak meg, s belátásuk szerint szavazhatnak.”<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 23. és 24. ülés 1988. március 16–17-én. ON 1769. p. 1869. p.

<sup>22</sup> *Kizárt a párt* (Bihari Mihály, Bíró Zoltán, Lengyel László, Király Zoltán). A könyv alapjául szolgáló film riportere Ács Zoltán. Primo Kiadó, Budapest, 1988; KIRÁLY ZOLTÁN: *Azok a Daliás idők*. Media Com Kft., Budapest, 2010. 180–238. p.

<sup>23</sup> Az MSZMP országos értekezletének állásfoglalását közli a *Magyarország Politikai Évkönyve 1988*. (Szerkesztette: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László) 542–550. p.

A parlament egypártrendszerű meghatározottsága, igaz, elvibb alapon, de továbbra is jellemző, hiszen a képviselők közel háromnegyede az MSZMP tagja. Ebben a viszonyrendszerben csak a többpártrendszer politikai kimondása, későbbi legalíssá tétele hozott lényegesebb változást.

Az 1985–1990-es ciklus negyedik munkaévének tényadatai az Országgyűlési Napló (23–36. ülés jegyzőkönyvei) alapján a következők: a Tisztelt Ház öt ülésszakban 14 ülést tartott, közel 100 munkaórán dolgozott. Különösen az őszi és téli ülésszakok jeleznek elmozdulást, ekkor nemritkán napi 9–11 órában dolgoznak a honatyák, ami meglehetősen nagy teherpróbája a nem professzionista képviselőnek.

A 14 ülésnapon 26 törvényt fogadnak el, két miniszteri beszámoló és hat tájékoztató hangzik el, 19 interpelláció és 10 kérdés megválaszolására kerül sor. A korábbi évek langymeleg országgyűléséhez képest ezek imponáló adatok. A parlament két fő funkciója, a törvényhozás és a parlamenti ellenőrzés megerősödni látszik.

Leglátványosabb a változás a törvényhozásban. Az 1988-ban elfogadott 26 törvény – jóllehet ennek egy része kisebb törvénymódosítás – ha összehasonlítással élek, több mint a korábbi ciklusokban általában elfogadott törvények száma. (Pl. 1971–1975-ben 23, 1975–1980-ban 24, 1980–1985-ben 22 törvény született.) Utoljára az 1947–1949-es országgyűlési ciklusban volt évente ehhez hasonló számú törvény.<sup>24</sup>

Ennek a változásnak a közvetlen előzménye az 1987-es decemberi ülésszakon megalkotott két törvény, az 1987. évi X. törvény az alkotmány módosításáról és az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.<sup>25</sup> E törvények, védve az Országgyűlés törvényhozó hatalmát, kialakították a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát. A közel két tucatnyi konkrétan nevesített törvényhozási tárgykör kizárólagos parlamenti hatáskörre tétele rendkívül jelentős változást hozott jogforrásrendszerünkben, a törvények uralmának visszaállítását, vagy legalábbis annak kezdetét jelentette. A jogalkotási törvény nem csak az Elnöki Tanács törvényromboló hatáskörét szorította korlátok közé, hanem egyensúlyosabbá tette a jogalkotás hatalmát a kormányzati igazgatás viszonylatában is. Az 1987. évi XI. törvény újdonsága, hogy

megvonta a miniszterek és államtitkárok eredeti szabályozási jogkörét, ezek a szervek csak a magasabb jogszabályok felhatalmazása alapján bocsáthattak ki rendeletet, illetve rendelkezést.

Az Országgyűlés természetesen a fenntartott hatáskörökön túlmenően bármely más életviszonyt is törvényben szabályozhatott. Nagyon jól kifejezi a törvényhozó hatalom szemléletében bekövetkezett kilencvenfokos változást az Országgyűlés 33. ülésén történt eset. Az 1988. november 26-i ülésen – s erre 1949 óta nem volt példa – az Országgyűlés nem vette tudomásul a riasztó- és gázpisztolyok engedélyezésének törvényerejű rendeleti szintű szabályozását. Az Elnöki Tanács két országgyűlési ciklus (október 7. – november 24.) között alkotott törvényerejű rendeleteiről szóló jelentéséhez öt képviselő szólott hozzá, s valamennyien az említett kérdés átgondolt törvényi szintű szabályozását kérték. A közvéleményt tükröző vita hatására az Országgyűlés többségi szavazással úgy döntött, hogy a lőfegyverekről és a lőszerekről törvény szülessen, a 23. számú törvényerejű rendeletet pedig hatálytalanítani kell.<sup>26</sup>

A törvényhozásban aktívabbakká váltak a bizottságok és a képviselők, és zajosabb lett a törvények parlamenti vitája is. Mindez annak ellenére igaz, hogy 1988-ban mind a 26 törvényt az 1986-ban elfogadott, a döntéshozatal nézőpontjából kifejezetten rossz, „egyolvasatos” ügyrend alapján fogadta el a T. Ház.

A bizottsági szerepváltás fő irányai a törvényhozásban: gyakori a törvénytervezetek két- vagy többfordulós bizottsági véleményezése, megszűnőben van az egybizottságos szűk előkészítés, a jogi igazgatási és igazságügyi bizottság „törvényhozási főbizottsága” kezdi kinőni önmagát, jelentősen megnő a bizottságok módosító-indítványainak szerepe. (A közúti közlekedésről szóló törvényhez pl. 16 bizottsági módosítás érkezett.)<sup>27</sup>

1988-ban nagymértékben változott a képviselők személyes aktivitása a törvényhozásban. Az 1947–1949-es ciklus óta egyetlen év sem produkált ennyi képviselői módosítóindítványt a bizottsági üléseken vagy a plénum vitájában. A módosítóindítványok a költségvetési törvényt sem kímélik (ami eddig tabu volt), 1988. december 21-én pl. képviselői indítványra a T. Ház

<sup>24</sup> A 26 törvényből 15 a módosítás. A törvények közül kiemelendő a gazdasági társaságokról szóló VI. törvény, továbbá a külföldiek Magyarországi befektetéseiről szóló XXIV. törvény, számos adójogszabály módosult.

<sup>25</sup> .ON 1716–1717. p.

<sup>26</sup> ON 2749–2752. p.

<sup>27</sup> 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. Irományszám (59., 63.). Tárgyalása: ON 1773–1825. p.

többségi szavazással 500 millió forinttal csökkentette a társadalmi szervek állami támogatását.<sup>28</sup>

A képviselői módosítóindítványokat a parlamenti vitából kirekesztő 1986-os ügyrend anarchikussá tette a törvényhozási döntéshozatalt. Az Országgyűlési Naplóból és az Irományokból szinte dokumentálhatatlan, hogy ki nyújtott be módosítóindítványt, ki állt el, ki tartotta fenn a véleményét a kötelező bizottsági szűrés után. A parlamenti gyakorlatból látszik, hogy a képviselői módosítóindítvány nem képes kívülrekedni a parlamenti vitán, ezzel az intézménnyel (amely fontos kisebbségvédelmi eszköz) a képviselők az állampolgárok, választóik véleményét közvetítik, esetleg a döntéshozatal végéig kitartva, érvelve.

A képviselői aktivitás nem csak a döntéshozatal vége felé jellemezhető, hanem a törvények kezdeményezésénél és az előkészítés egész folyamataiban is. 1988 márciusában hosszú évtizedek óta először fordul elő, hogy egy képviselő önálló indítványt tesz törvényalkotásra és azt megindokolva kéri a parlament döntését (nemzetiségi törvény kezdeményezésére).<sup>29</sup> A parlament 1988 novemberében megvitatta a politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó törvényjavaslatok ütemtervéről szóló államminiszteri tájékoztatót. Eddig a törvényhozási terveket a kormány fogadta el, pedig egyértelmű, hogy ez a parlament hatásköre, ekkor érvényesülhet a szélesebb értelemben felfogott egyéni vagy kollektív képviselői törvénykezdeményezési jog.<sup>30</sup>

1988-ban végleg megszűnőben van a törvény-előkészítés titkossága, a TŰK-ös (Titkos Ügykezelés) demokrácia, amely megdorgálta azt a képviselőt, aki a szolgálati használatra megküldött törvényjavaslatról választóival szélesebb körben konzultálni merészelt.

Bár az 1986-os ügyrend kifejezetten vitaellenes jogalkotás volt, a parlamenti vita végig jellemzője az év törvényalkotásának. Megszűnik a törvényekre való egyhangú parlamenti rábólintás, a törvényekről vagy az egyes módosításokról ellenszavazatokkal, tartózkodásokkal, általában többségi szavazással dönt az Országgyűlés. A parlament szerepváltására enged következtetni az a döntés is, amely az előkészítetlenség miatt levesz egy törvényjavaslatot a napirendről. (1988. október 6., a vállalkozói nyereségadóról szóló

törvény.)<sup>31</sup> Ezek önmagában eredmények lennének? A korábbi állapotokhoz képest igen. 1988 őszének egyik tanulsága; a törvényhozási döntéshozatal parlamenti szakasza feltétlen átgondolást igényel.

A parlamenti ellenőrzés, ha még intézményeiben nem is, de felfogásában 1988-ban kezd felzárkózni a valódi parlamentihez. Az ellenőrzés két iránya feltétlenül kiemelendő: az egyik a bizalmi intézmény igénylése a kormány felé, a másik pedig a pénzügyi kormányzat feletti fokozottabb ellenőrzés parlamenti igénylése.

Az utóbbi kíváncsi jegyében a pénzügyi kormányzat a költségvetési törvényeken túl is gyakoribb szereplője a vitáknak. Pl. a pénzügyminiszter tájékoztatja a parlamentet az új adórendszer bevezetésének első tapasztalatairól, tájékoztató hangzik el az állami költségvetés egyes előirányzatainak alakulásáról. A pénzügyi szervek (Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank, Országos Árhivatal) gyakori címzettjei az interpellációknak, képviselői kérdéseknek.

A bizottsági rendszer a parlamenti ellenőrzés területén erős és befolyásos, az állandó bizottságok saját kezdeményezései 1988-ban is itt jelentkeznek. Az állandó bizottságok mellett körvonalazódik a mozgékonyabb vizsgálóbizottsági rendszer, amely a fontosabb parlamenti döntések mentén kezd kialakulni. Külön ad hoc bizottságok jönnek létre pl. az adótörvények, a nagymarosi beruházás ellenőrzésére, a reformügyek figyelemmel kísérésére, az alkotmány előkészítésére, az ügyrend állandó karbantartására.<sup>32</sup>

A miniszteri beszámolók parlamenti vitájában szokatlanul nagy a képviselői aktivitás, a képviselők egymással is vitatkoznak, platformok küzdelme kezdődik el. (Pl. a Bős–Nagymaros-vitában 27, a kormány stabilizációs munkaprogramjának vitájakor ugyancsak 22 képviselő szólott hozzá.)<sup>33</sup>

A parlamenti ellenőrzés hagyományos eszköze az interpelláció és a kérdés. A 19 benyújtott és tárgyalt interpelláció bizonyítja, hogy az 1986-os ügyrendi korlátozás ellenére az interpelláció változatlanul kedvelt ellenőrzési eszköze a képviselőknek. Az interpellációval felvállalt ügyek zöme még távol esik a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetésektől, ám jelentős tényként dokumentálható, hogy a 19 interpellációból csak három helyi érdekű felvetés volt. Az interpelláció intézményének lényege, hogy azt

<sup>28</sup> ON 2991. p.

<sup>29</sup> ON 1953–1956. p.

<sup>30</sup> Lásd Pozsgay Imre államminiszter expozéjának vitáját. ON 2543–2548. p.

<sup>31</sup> ON 2288. p.

<sup>32</sup> Lásd Jónás Károly adatait. 14. lábjegyzet

<sup>33</sup> Lásd 20. lábjegyzet, továbbá a Németh-kormány programjának vitája ON 2549–2690. p.

parlamenti vita követheti, és a vita szavazással zárul le, amely a miniszteri felelősség elindítója lehet. A 19 interpellációból hatot fogadott el egyhangúlag a parlament, három esetben pedig elvetette a miniszteri választ, sőt a bizottságok jelentését is csak többségi szavazással fogadta el.

Az Országgyűlés harmadik igen lényeges funkciójának tekinthető a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatala, változtatása. Talán ennél a funkciókörnél volt a leginkább korlátozott az Országgyűlés tevékenysége a pártállami évtizedekben. Ez a meghatározottság az Országgyűlés ügyrendjében nyíltan is megfogalmazódott, a személyi javaslatokat az MSZMP KB és a Hazafias Népfront Országos Tanácsa tehette meg egyedül és kizárólagosan. 1988-ban a személyi kérdések tárgyalásakor a parlament tiltakozik a kívülről jövő teljes és egyoldalú politikai meghatározottság ellen. A képviselők, társadalmi nyomásra saját maguk is jelölni kívánnak, igénylik adott esetben a többes jelölést is. Személyi kérdésekben még nyílt szavazás esetén is megszlanak a szavazatok. (Az új miniszterelnököt, Németh Miklóst 27 ellenszavazattal és 36 tartózkodással választják meg, a házelnök, Stadinger István titkos megválasztásánál pedig 222 mellette, 129 ellene, három az érvénytelen a 354 szavazatból.)<sup>34</sup>

A magyar Országgyűlésre 1988-ig két szerveződési elv volt a jellemző, a képviselők szakmai-ágazati alapon a bizottságokban, területi alapon pedig a megyei-fővárosi képviselői csoportokban tevékenykednek.

A bizottsági rendszer 1988-ban tovább erősödött (1988 végén 12 állandó bizottság működik) és lassan átfogja a képviselők teljes körét.

1956 óta léteztek a képviselők területi csoportjai, amelyek az egyéni választókerületben megválasztott képviselők munkáját koordinálták. A területi elv volt az alapja a T. Ház ülésrendjének is!

A parlamentarizmusban hagyományosan fő csoportképző ismérv a politikai tagoltság, a pártstruktúra. A parlamenti frakciók az ügyrendben meghatározott létszám felett alakulhatnak meg. Az Országgyűlésben 1949 óta egyetlen ilyen típusú képviselői csoport létezett, az MSZMP parlamenti pártcsoportja. Az 1985-ös választásokat követően egyre nagyobb igény van a képviselői „kvázi frakciók” létrehozatalára. Egyes politikai-érdekképviseleti szervek rendszeres kapcsolatokat építettek kis a hozzájuk kötődő parlamenti képviselőkkel, így pl. rendszeresen működik a fiatal parlamenti képviselők csoportja, összeült néhányszor a szövetségi szövetségek képviselőinek a

csoportja is. 1988-ban felerősödött az esetenkénti (pl. a név szerinti szavazásra, illetve az ellen), vagy a tartósabb társulásra irányuló képviselői tevékenység. Létrejött a pártonkívüli képviselők frakciója, amely kétségtelenül kevésbé megfogható csoportképző ismérv. Megszerveződött a parlament agrárszektora, később a bányászati és energetikai csoport, illetve a műszaki és gazdasági modernizációs szekció. Ezek a csoportok politikai szervezetektől függetlenül kívántak tevékenykedni. A képviselők gyakran csoportosan konzultáltak szakértőkkel az egyes napirendek előtt.

Az 1988. decemberi ülészenken benyújtott és januárra áthúzóó ügyrendmódosítás intézményesítette a „frakciózást.” Mivel 1988-ra a társadalom is jelentősen pluralizálódott, a képviselői szabad társulás társadalmi kihívás a parlamenti szervezettel és működéssel szemben, ezen a ponton indult el a parlament politikai képviselletté válása.

Jelentős változásként értékelhető 1988-ban a parlamenti ülések nyilvánosságának találkozóása a szélesebb politikai nyilvánossággal. A parlamenti tanácskozásokról a tömegkommunikációs eszközök egyenes adásban és teljes körűen tudósítottak, megszűnt az ünnepélyesen sutogó kivonatos hírközlés. A parlamenti sajtóirodából több száz újságíró kérte a beléptetést, egyre nehezebb volt bejutni az országgyűlés karzataira, ahol a tetszésnyilvánítás sem volt szokatlan.

Az év állandóan visszatérő kérdése – az önvizsgálatra hajló képviselői megnyilatkozásokban is gyakorta felmerült – a képviselői mandátum jellege. Jelentősen megnőtt a képviselői munka volumene, nagyobb az állampolgári figyelem a képviselők iránt. Megállapítható, hogy a képviselői munkát biztosító jogok, az anyagi juttatási rendszer és a munkajogi függetlenség elégtelennek látszanak. A képviselők részéről elemi igény a szakértők igénybevétele, nagy kihívás érte a parlament (a bizottságok, képviselői csoportok) apparátusellátottságát. Az év fordulójában a parlament offenzívába ment át e téren, pl. szobákat foglalt vissza a kormányzati bürokráciától.

Az 1988-as év parlamenti működésének rövid summázataként a következő változási irányokat tartom lényegesnek:

1. a politikai nyilvánosság kiteljesedése jóvoltából a parlament szerepe felértékelődött, a parlament szerves részévé vált a nyilvánosságnak. (A nyilvánosságnak a parlamentre nézve olyan hozadéka is volt, hogy erős kritikák érték az időnkénti parlamenti „cirkuszt”.)
2. A civil társadalom létrejötte élénkítő hatással volt a parlamentre, több

<sup>34</sup> ON 2507. p. (Németh Miklós) ON 1974. p. (Stadinger)

- képviselő eredeti hivatásának megfelelően közvetítette a társadalom mozgásait, megjelent a politikum, a politikai tagoltság az Országgyűlésben, jóllehet ez a parlament még nem politikai képviselet.
3. Jelentős előrelépés történt mindig a korábbi „csendhez” viszonyítva a fő parlamenti funkciókörökben, mindenekelőtt a törvényhozásban és a parlamenti ellenőrzésben. A parlamenti gyakorlat zavarái, rendellenességei kimutatták a fehér foltokat, ahol mielőbbi előrelépésre, konkrét intézményekre volt szükség. (Pl. gépi szavazásra, parlamenti apparátusra, a képviselőkhez kötődő független szakértőkre vagy olyan intézményekre mint pl. az Állami Számvevőszék stb.)
  4. Megnőtt a parlamenti döntéshozók felelőssége, 1988 felvetette a szabad választásokkal együtt a professzionista képviselet bevezetésének szükségességét.

1988 az országgyűlési reform kezdetének az éve. Reformirányok fogalmazódtak meg, szervezeti változások kezdődtek el.

### 3. Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében (1989/90)

A négy évtizednyi modellkényszer után a magyar Országgyűlés történetében 1989-ben lényeges fordulat következett be. Bár a demokratikus választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) elkészült és az év végén az Országgyűlés kimondta feloszlását is, a várt fordulatot még nem a parlamenti választás hozta el, hanem néhány parlamenten kívüli politikai esemény, illetve magának a parlamentnek a szerepváltása.

A parlamentre is hatást gyakorló fontosabbnak vélt eseményeket érdemes kiemelni az év történései közül:

- a) 1989-ben ténylegesen megszűnt a parlament egypártrendszerű meghatározottsága, eltűntek az Országgyűlés direkt politikai korlátai. Létrejött a legális többpártrendszer, s ennek hatásaként politikai átrendeződéseknek lehattunk szemtanúi a T. Házon belül. Elvi-politikai jelentősége van a parlamenten belüli folyamatos fluktuációnak is, az első ellenzéki „fecskék” megjelenésének.
- b) A politikai erők legális megszerveződésével, júniusban létrejött a Nemzeti Kerekasztal, amely a parlamenti döntéshozatalt

– mindenekelőtt a sarkalatos törvényeket – jelentős mértékben befolyásolta.

- c) A Magyar Köztársaság kikiáltásával (1989. október 23.) egyidejűleg kihirdetett alkotmánymódosító törvény értelmében Magyarország a parlamentáris köztársaság kormányformájára tért át.

*ad a)* Az egypártrendszer felszámolásában, a legális többpártrendszer felépítésében az Országgyűlés történelmi szerepet vállalt.

Az Országgyűlés az év első ülésnapján vitatta meg az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot. A vita egyik központi gondolata az egypártrendszer-többpártrendszer kérdése volt. Néhány hozzászóló már január 10-én sürgette a pártalapítás szabadságának kimondását, az egypártrendszer megszüntetését. Az MSZMP képviselői a vitában – a Központi Bizottság álláspontját közvetítve – az egypártrendszer, a szocialista pluralizmus mellett érveltek.<sup>35</sup> Az egyesülési törvény nem szabályozta a pártkérdést, hanem azt külön törvényre bízta. Az MSZMP egy hónappal később (február 10.) már elfogadta a többpártrendszer elvét.

Az alkotmány 1972 óta rögzítette a párt vezető szerepét. Az alkotmányos egypártrendszert az október 23-i alkotmánymódosítás törölte el, amely egyúttal kimondta: a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, továbbá a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására.

A pártok legalitása az október 30-án kihirdetett és hatályba lépett 1989. évi XXXIII. törvénnyel teremtődött meg.

A pártállam békés, törvényes lebontására a november 26-i országos népszavazás tette fel a koronát, amely a parlamenti döntéseket megerősítve döntött a pártok munkahelyi szerveződésének tilalmáról, a pártvagyonról és a munkásőrség feloszlásáról.

A pártállam megszűnésével esély teremtődött a parlamenti demokráciára. Legális civil társadalom és többpártrendszer nélkül a világon sehol sem működik parlamenti demokrácia. A civil társadalom és a többpártrendszer (közel 50 párttal) 1989 Magyarországon társadalmi tényként és legálisan létezett, legalitásuk az emberi jogok európai szintű szabályozási helyzetképével mérhető.

<sup>35</sup> ON 37–38. ülés 1989. január 10–11. 3092–3189. p.

A társadalmi, politikai erők törvényesen, a politikai nyilvánosság előtt szerveződtek meg, juthattak el a parlamenti széksorokig 1989-ben. Az önszerveződés az 1989-es időközi választásokon már érzékelhető volt, s ez jellemezte a parlament belső átrendeződését is, különösen az ún. kongresszusi őszön.

A kialakuló civil kurázsinek sokirányú hatása volt a parlamentarizmusra, 1989-ben nagy társadalmi nyomás nehezedett az Országgyűlésre, a képviselőkre. Az új pártok rendszeresen vitatták az Országgyűlés legitimitását, bírálták működésének rendellenességeit, állandóan felbukkant különféle pártprogramokban, nyilatkozatokban az Országgyűlés felosztatásának gondolata.

A képviselők közel egynegyedével szemben felléptek a pártok és a választópolgárok. Ez a fellépés leginkább a visszahívás kezdeményezése volt, egy estben Budapesten – igaz, eredménytelenül – sor került a visszahívási szavazás kitűzésére is.

A társadalmi nyomás hatására több, a korábbi politikai-hatalmi struktúrában elkötelezett képviselő (pl. Apró Antal, Cservenka Ferencné, Gyenes András, Korom Mihály, Losonczy Pál, Mondok Pál, Varga Gyula, Várkonyi Péter, Vida Miklós) lemondott mandátumáról. A megbízatás keltétől (1985. június 8.) számítva 25 képviselő mondott le, ebből 18-an 1989-ben.<sup>36</sup>

A megüresedett képviselői helyek betöltése céljából kiírt időközi választásokon képviselői mandátumhoz jutottak az új politikai pártok, pontosabban a Magyar Demokrata Fórum, illetve az egységes ellenzék jelöltjei. Július 22-én a Pest megyei 4. sz. választókerületben 1949 óta első ellenzéki képviselőként Roszik Gábor, augusztus 5-én a Bács-Kiskun megyei 3. sz. választókerületben Debreczeni József, a Csongrád megyei 1. sz. választókerületben Raffay Ernő, szeptember 16-án a Zala megyei 2. sz. választókerületben Marx Gyula szerzett mandátumot.

Az említett képviselők alkották a parlament négy évtized óta első hétagú ellenzéki demokrata frakciójának magvát. Aktivitásuk, állandó jelenlétük a parlamenti döntéshozatalban meghatározó tényezője volt az Országgyűlés szerepváltásának.

Az MSZMP XIV. Kongresszusa után (október 6–8.) megszűnt a régi MSZMP parlamenti pártcsoportja, amely 1985-ben 290 képviselőből állt (75,1%). Az uralkodó kormánypárti frakcióból vált ki az új szocialista párt: az MSZP, illetve az újjáalakított MSZMP parlamenti csoportja. Tanúi lehettünk

néhány képviselő „átlényegülésének” is, így lett képviselője az SZDSZ-nek, a Kereszténydemokrata Néppártnak, a Magyar Néppártnak és további képviselői az MDF-nek. A képviselők jelentős része, közel egynegyede-egyötöde azonban egyetlen alakulathoz sem tartozott. A pártokon kívüli képviselőket fogta össze sajátos parlamenti jelenséggént a független képviselők csoportja, amely az utolsó évben meghatározó tényezője volt az Országgyűlésnek.

A pártalapú politikai tagoltság mellett egyes érdekek mentén is szerveződtek parlamenti csoportok. Így jött létre a parlament agrárszektora, a bányászati és energetikai csoport, az egészségügyi csoport, a gyermek- és ifjúsági érdekeket képviselő csoport, a műszaki-gazdasági-modernizációs csoport, a nagymarosi gátat ellenőrző képviselők csoportja, a szakszervezeti csoport, a tájékoztatási csoport, a vállalkozói csoport. E csoportok a képviselt társadalmi érdekeknek a kormányzat irányába történő hathatósabb tolmácsolása végett alakultak meg, mindez a megszerveződő és izmosodó civil társadalom közvetlen hatása volt a parlamentarizmusra.

*ad b)* A nemzeti kerekasztal belépésével (június 13.) az Országgyűlés új korszaka kezdődött el. Az Országgyűlés és a kerekasztal kapcsolata sok vitát kavart, egyáltalán nem volt harmonikus. A nemzeti kerekasztal új hatalmi tényezőként lépett elő, a vitatott legitimitású Országgyűlés mellé nőtt fel.

Az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződés leszögezte: a törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat.<sup>37</sup> Ez a tétel a parlamenti szuverenitás és a kormányzat szükséges, de rendkívül erős pártpolitikai korlátja lett, lelassította a kormányzati döntéshozatalt, felborította a parlamenti munkarendet. A kormány a kerekasztal megállapodásának „engedve”, az Országgyűlés június 27-i ülésén visszavonta a sarkalatos törvényjavaslatokat, mindenekelőtt az alkotmány módosításáról, a pártokról és az alkotmánybírásról szóló törvényjavaslatokat.

A kerekasztalról aláírt megállapodásban megfogalmazódott: a kerekasztal nem gyakorolhat közvetlen közjogi funkciókat, nem lehet quasi parlament. A nemzeti háromszög (sokak szerint a „Bermuda-háromszög”) szereptévesztései, működési zavarai éppen e téren jelentkeztek. A kerekasztal hat albizottsága az országgyűlési napirendről levett és más sarkalatos törvények végleges és kizárólagos megfogalmazására törekedett, közjogi fórummá,

<sup>36</sup> Lásd Jónás Károly adatait 14. lábjegyzet.

<sup>37</sup> Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10. In *A rendszerváltás forгатókönyve*, Első kötet 604. p.



mintegy törvényelőterjesztővé vált (az igazságügyi kormányzat helyett), holott politikai és szakmai legitimitása legalább annyira vitatott volt, mint az országgyűlésé.

A kerekasztal tevékenységének kétségtelen eredménye, hogy az alkotmányosság, a jogállamiság legfőbb kérdéseiben – feszültségteli vitákban – társadalmi konszenzus teremődött. Az is politikai haszonként könyvelhető el, hogy sohasem volt ennyire széles társadalmi alapon előkészített a törvényhozás.

A parlament, bár tiltakozott a fejbőlintői szerep ellen, s a törvények parlamenti vitáiban több módosító indítvány is született, lényegében koncepcionális változtatások nélkül „láttamozta” a kerekasztal-megállapodásokat. E törvényeken tehát nagyon is ott van a kerekasztal – leginkább az ellenzéki kerekasztal – politikai lenyomata. A törvények fazonját legnagyobb mértékben az állandó offenzívában lévő ellenzék szabta meg a defenzívában lévő uralkodó párt és kormánya, valamint a statisztaszerepre kárhozott harmadik fél mellett.

A megalkotott törvényeken, különösen az alkotmányon, a köztársasági elnöki intézményen, az új választójogi törvényen kimutathatók a pártpolitikus kerekasztal-lovagok bakancsnyomai, az elvtelen kompromisszumok. Így került az alkotmányba (1990-ig) a magyarságról megfelelő kompromisszum, miszerint a Magyar Köztársaság olyan független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. Így lett a köztársasági elnök egy teljesen elgyengített intézmény a kommunista jelölttől való félelem miatt. A despotikus köztársasági elnöktől való félelem szülte azt a fura alkotmányjogi regulát, hogy a feloszlott országgyűlés működése az új Országgyűlés alakuló üléséig tart. Így lett egy még kialakulatlan és instabil többpártrendszerben túlságosan pártpolitikai a választójogi törvény, amely valamennyi pártot valamennyi választókerületben indulásra készítet, amely politikai mozgalmakat pártmezbe kényszerít. Mindezeket a sokszor direkt és taktikai pártelképzeléseket az Országgyűlés nem tudta ellensúlyozni, így valószínű, hogy politika-történetileg nem mindig az optimális döntés született meg.

*ad c)* Rendkívül jelentős változást hozott az Országgyűlés közjogi státusában az október 23-án kihirdetett 1989. évi XXXI. törvény. A hatalom-megosztásra épülő parlamenti típusú kormányzati rendszerben az Országgyűlés a hatalomgyakorlás, a társadalomirányítás egyik központja lett. Az alkotmány megszüntette a helyettesítő szervet (az Elnöki Tanácsot) és védte

a törvényhozó hatalom hatáskörét. Más parlamenti köztársaságokhoz viszonyítva talán túlságosan is erős a parlamenti hatáskör.

Az új alkotmányszöveg az Országgyűlést állandóan ülésező testületként képzei el, amelynek első ülészsaka február 1-től június 15-ig, második ülészsaka szeptember 1-től december 15-ig tart. Az alkotmány professzionista képviselőket tételez fel, akiknek a függetlenséget biztosító tiszteletdíj jár. Jogállásukról külön törvény rendelkezik.

A közjogi státust természetesen más törvények is érintették. Kiemelendő mindenekelőtt az új többpártrendszerű választójogi törvény, az 1989. évi XXXIV. törvény, amelynek közvetítésével a politikai tagoltság intézményesen jelenhetett meg 1990-ben a parlamentben.

Az ügyrendi revízió állandóan napirenden volt 1989-ben, a 8/1989. (VI. 8.) országgyűlési határozat az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről azonban még az egypártrendszerre emlékeztető szabálysokor.

A hiányosságok ellenére a parlamenttel összefüggő normarendszer nagyot lépett előre 1989-ben. Azok az alkotmányjogi dokumentumok (alkotmány, választójogi törvény, a képviselők jogállásáról szóló törvény, a házszabály), amelyekkel az Országgyűlés közjogi pozícióját mérni lehet, s amelyek eddig meglehetősen hézagosan szabályozták a magyar Országgyűlést, végre egymással is koherenciába kerülhetnek.

Az 1985–1990-es ciklus ötödik munkáévében az Országgyűlés 36 ülést tartott, többet, mint az elmúlt négy vagy ötéves ciklusokban összesen szokott. Ez az adat már egy állandóan ülésező politikai képviseletre emlékeztet.

1989 a törvényhozás rekordéve, az Országgyűlés 58 törvényt alkotott. Folytatódott az a folyamat, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel indult el, amely a törvények uralmának, a törvényhozó hatalom tekintélyének visszaállítását jelentette. Összehasonlításként: az Országgyűlés 1985-ben (június 8-tól) 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12, 1988-ban 26, 1989-ben 58, azaz 105 törvényt fogadott el.

A törvények mennyisége mellett kiemelendő azok tartalma is. Az alkotmány módosításával Magyarország államformája változott meg, az állam-szervezet alapvető viszonyait (pl. a kormányzati rendszert, az alkotmánybírárságot), az állampolgárok jogait (pl. egyesülési, gyülekezési jog, sztrájkjog, népszavazás és népi kezdeményezés, utazás szabadsága, kivándorlás, választójog) számos alkotmányos jelentőségű törvény érintette. 1989 a közjogi törvényhozás, a jogállamiság felépítésének az éve.

A május 10-én elfogadott ügyrend demokratikusabb törvényhozási eljárást tartalmaz, kétolvasatos tárgyalást ír elő. A képviselők az Országgyűlés ülésén is benyújthatnak módosító javaslatot az általános vitában.

A törvényhozás folyamatába 1989-ben rendszeresen és tömegesen kapcsolódhattak be a különböző társadalompolitikai tényezők (a kerekasztal, a pártok, a társadalmi szervezetek, közvetlenül az állampolgárok), ezáltal az akaratképzésben a szakmai faktor, a kormányzat mellett megjelent a társadalom is. Mindez ösztönző hatással volt a parlamenti akaratkijelentésre, a törvényjavaslat parlamenti vitájára, aktívabbakká váltak a bizottságok, a képviselőcsoportok és maguk a képviselők.

Az aktivitás egyik bizonyítéka, hogy a képviselők többnyire kollektív alapon önálló indítványokat, törvényjavaslatokat terjesztettek elő. (Pl. az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény módosításáról, a földről szóló 1987. évi I. törvény módosításáról.) A törvénykezdemény 1989-ben már nem a kormányzat monopóliuma.

Az aktivitás lemérhető a számtalan bizottsági és képviselői módosító indítványon (pl. az alkotmány október 23-i módosításához közel 70 módosító indítvány érkezett), a zajos parlamenti vitákon, amit a bizottsági és kormányzati egyeztetés szükségessége miatt sokszor félbe kellett szakítani. Megszűnt az egyhangú törvényhozás. A törvények parlamenti vitáiban megjelent a lobbyzás, a folyosókon jelen voltak az egyes pártok szakértői, akik képviselői-kezt látták el munícióval.

A másik fő parlamenti funkciókör, a parlamenti ellenőrzés intézményeiben felzárkózott a világtendenciákhoz. Az 1989. évi VIII. törvénnyel megszületett a bizalmi szavazás, az 1989. évi XXXI. törvénnyel pedig az Állami Számvevőszék és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye. Az interpelláció, amelynek címzettje most már a kormányra szűkül, a bizalmi indítványhoz hasonlatos jogintézmény lett.

A képviselők 1989-ben 154 interpellációt (és közel ennyi egyszerű kérdést) nyújtottak be az Országgyűlés elnökéhez, és 111 interpellációt mondtak el az Országgyűlésben. Ebből 18-at nem fogadott el az Országgyűlés, ami a bizalom hiányát, illetve az Országgyűlés szerepének erősödését jelzi. Ugyanakkor az 1989-es interpellációkra is elmondható, hogy az általuk felvállalt ügyek zöme még távol áll a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetéstől. (Pl. a hegyeshalmi határátkelőhelyen kialakult forgalmi helyzet, a Soroksári-Duna üdülőkörzet fejlesztése, a kerepestarcsai BM Tartalékos Tisztképző Iskola áthelyezése.)

1989 a bizottsági rendszer átalakulásának az éve is, az ügyrendmódosítás a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsággal együtt 16 bizottságot sorol fel. A bizottságok nemcsak a törvényhozásban, hanem az ellenőrzésben is jelentős szerepet visznek. Az ellenőrzési funkció önállósodását, tisztulását jelzi, hogy külön ad hoc „vizsgálóbizottságok” jöttek létre, amelyek már nem kizárólag képviselőkől állhatnak. Tipikusan ilyen bizottság a Bokor Imre: Kiskirályok mundérban c. könyve kapcsán kirobbant honvédelmi visszaéléseket vizsgáló parlamenti bizottság, a Bős–Nagymarosi építkezést vizsgáló bizottság, a társadalombiztosítási bizottság, a reformbizottság, s létezett az ügyrendre ügyelő bizottság, sőt a társadalmi szervezetek költségvetését elosztó, pénzügyi hatalommal felruházott bizottság is.<sup>38</sup>

A pártállam szétesésével jelentős változás következett be a harmadik fő parlamenti funkciókörben, a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatalában. A Hazafias Népfront Országos Tanácsa 1989 májusában a Németh-kormány átalakításakor lemondott a még létező formális közjogi jogosítványairól és javasolta koalíciós kormány létrehozását.

Az Országgyűlés 1989-ben nyolc minisztert mentett fel és hat minisztert választott meg. E döntésekben megnőtt a parlament szerepe (pl. a környezet- és vízgazdálkodási miniszter lemondását a képviselők kezdeményezték), az ügyrend szerint a személyi javaslatok előterjesztése előtt a jelöltet az illetékes állandó bizottság meghallgatja és véleményezi.

Előrelépések történtek a parlamenti belső demokráciában. Az Országgyűlés hatáskört kapott (és politikai szerepet vállalt) saját tisztikarának kiválasztásában, személyi változások voltak a tisztségviselők körében is (pl. Stadinger István lemondása után 1989. május 10-én Szűrös Mátyás lett az Országgyűlés elnöke).

Átalakult az országgyűlési apparátus, amely az Országgyűlés elnöke által kinevezett és irányított főtitkárból (és apparátusából), az Országgyűlési Hivatalból és az elnöki titkárságból áll. Javultak a képviselői munka technikai feltételei, a parlament jelentős „négyzetmétereket” szerzett vissza a kormányhivataloktól (pl. képviselői telefonszobákat, bizottsági szobákat).

1989 őszén az Országgyűlés visszaköltözött a felújított képviselőházba, ahol a szavazatszámológép alkalmazásával könnyebb és gyorsabb lett a parlamenti határozathozatal.

<sup>38</sup> Lásd Jónás Károly adatait 14. lábjegyzet.



1989. december 21-én az Országgyűlés – a pártfrakciók szónokainak mondandóját meghallgatva – név szerinti szavazással, 320 igen szavazattal 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján 1990. március 16-i hatállyal kimondta feloszlását.

Az Országgyűlés működése az önfeloszlása kimondását követően átnyúlik az 1990. évre is (73–83. ülés). 1990 első negyedévében az első szabad választások előtt az országgyűlés 27 törvényt alkotott még. E törvények közül alkotmányjogilag kiemelném a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt,<sup>39</sup> továbbá a köztársasági elnök közvetlen választásának visszaállításáról rendelkező XVI. alkotmány-módosító törvényt. Ez utóbbi már jól mutatta a rendszerváltó politikai eliten belüli törésvonalakat, amelyek az 1989. novemberi négyigenes népszavazás után láthatóvá váltak.<sup>40</sup>

\* \* \*

A március 15-re is emlékező utolsó parlamenti üléssel egy rendkívül ellentmondásos parlamenti ciklus zárult le a magyar történelemben. Hosszasan lehetne idézni a furcsa párhuzamokat, kinek, hogyan tapsoltak, miről, hogyan szavaztak a ciklus képviselői. Az előbb hivatkozott 1990. évi IV. törvényt egy fontos szabadságjogról ugyanaz a parlament alkotta meg, amely korábban elfogadta az Állami Egyházügyi Hivatal elnökének, Miklós Imrének a beszámolóját.<sup>41</sup>

1988 őszétől, a Németh-kormány hivatalba lépésétől számítva végülis elmondható a Tisztelt Házról, hogy átment azon a bizonyos damaszkuszi úton, köszönhetően sok felelősen gondolkodó tagjának és nem kis mértékben a függetlenné vált képviselők csoportjának, amely nyitott volt a szerveződő többpártrendszer irányában is.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény születése és sajátosságai. In *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász almanachja*. Méry Ratio, Budapest, 2014, 130–134. p.

<sup>40</sup> ON 6712–6719. p.

<sup>41</sup> ON 1717–1757. p.

<sup>42</sup> Lásd jegyzőkönyv az országgyűlési képviselők független csoportjának 1989. november 15-én a Parlament fsz. 2. számú termében tartott üléséről. Kézirat. Az ülésen Antall József az MDF, Kiss János az SZDSZ és Kukorelli István a HNF együttműködési ajánlatáról vitatkoztak a képviselők. A független képviselők csoportja ekkor (1989. 11. 15.) 91 tagú.

Németh Miklós miniszterelnök záró ülésen elmondott szavai hűen kifejezik ezt a függetlenedést és a nemzetileg is elkötelezett felelősségvállalást: „1988 vége felé úgy fogtunk a közös munkához, hogy egy modellváltást kell végrehajtanunk, s most, a búcsú pillanatában azzal a tudattal állhatunk fel a padsorokból, hogy egy békés rendszerváltás alkotmányos jogi lehetőségeit és garanciáit teremtettük meg. Ez példátlan feladat volt, és úgy érzem, megfeleltünk neki! Csak úgy sikerülhetett mindez, hogy a feladattal együtt magunk is megváltoztunk.

De nem csak mi magunk változtunk, hanem alapvetően megváltozott a Kormány és a Parlament politikai természete. Az állampárt és a pártállam lebontása nyomán a Kormány a nemzet kormányának deklarálta magát, mely kizárólag a Parlamentnek tartozik felelősséggel. A korábbi egypárt felbomlásával pedig a Parlamentben megszűnt e párt többségi képviselte. Ezzel létrejött a feltétele annak, hogy mind a Parlament, mind a Kormány felszabaduljon a pártérdek kötelező képviselte alól és pártok felett álló nemzeti érdekeket képviseljen.

A Parlament és a Kormány újszellemű együttműködése azt is lehetővé tette, hogy befogadják és intézményesítsék a társadalom – különböző nézetek vitájában formálódó – politikai akaratát.

Tisztelt Képviselőtársaim! 1848 óta kevés esztendőben – talán ha egy vagy két alkalommal – történt annyi minden, mint 1989–90-ben, a fejlődést eltorlaszoló múltbeli kövületek, a falak eltávolításában, mindezzel a jövőnek nyitva utat.”<sup>43</sup>

<sup>43</sup> ON 6838. p. Az Országgyűlés átalakulásáról lásd továbbá OPLATKA ANDRÁS: *Németh Miklós „Mert ez az ország érdeke”*. Helikon Kiadó, Budapest, 2014.; *Történelmi parlament – parlamenti történetek Magyar nyitány Régi képviselők a T. Házból (1985–1990)*. Volt országgyűlési képviselők emlékezései Sztrapák Ferenc interjúival. Turulpressz Tata, 2007.; SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989–2011*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 23–28. p.

## 1. sz. melléklet

Az 1985. június 8-i általános választáson  
megválasztott képviselők névsora

| Képviselő neve                    | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                     |
|-----------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1. Aczél György (6)               | Baranya 1. vk.                           | az MSZP KB TTI főigazgatója                                              |
| 2. Albert Béláné                  | Hajdú-Bihar 8. vk.                       | a HNF megyei titkára                                                     |
| 3. Ancsin Károly                  | Békés 4. vk.                             | a Csorvási Lenin Mgtsz. autószerelője                                    |
| 4. Andi Gábor                     | Baranya 5. vk.                           | a Mecseki Ércbányászati Vállalat vájára                                  |
| 5. Angyal Imre (2)                | Veszprém 4. vk.                          | a Magyar Hajó és Darugár balatonfüredi<br>gyáregységének csoportvezetője |
| 6. Antal Ferenc                   | Veszprém 7. vk.                          | a pápai Elektromex Vállalt igazgatóhelyettese                            |
| 7. Antal Imre (2)                 | Pest 19. vk.                             | a Mezőgépi érdekvédelmi igazgatója                                       |
| 8. Antalffy György (3)            | Csongrád 9. vk.                          | a JATE ÁJTK tanszékvezető egyetemi tanára                                |
| 9. Apró Antal (8)                 | Csongrád 1. vk.                          | az országgyűlés nyugalmazott elnöke                                      |
| 10. Avar István (3)               | Bp. 17. vk.                              | színművész, a Nemzeti Színház tagja                                      |
| 11. Árvai Lászlóné                | Heves 1. vk.                             | az Eger és Vidéke Áfész szakszervezeti bizottságának<br>titkára          |
| 12. Bak István                    | Bács-Kiskun 7. vk.                       | a Szabadszállási Nagyközségi Tanács elnöke                               |
| 13. Balla Éva                     | Bp. 46. vk.                              | a fővárosi Apáthy István Gyermekkorház-rendelőintézet<br>segédorvosa     |
| 14. Balogh Gábor                  | Baranya 9. vk.                           | a Mohácsi Farostlemezgyár műszaki<br>igazgatóhelyettese                  |
| 15. Balogh György                 | Fejér 4. vk.                             | a Szabadbattyáni Magyar-Szovjet Barátság Mgtsz<br>elnöke                 |
| 16. Balogh László (5)             | Békés 14. vk.                            | a békési Egyetértés Mgtsz elnöke                                         |
| 17. Balogh László                 | Pest 29. vk.                             | a Pest Megyei Tanács elnöke                                              |
| 18. Barcs Sándor (8)              | országos listajstrom                     | az MTI nyugalmazott vezérigazgatója                                      |
| 19. Barcsik János                 | Heves 11. vk.                            | a hevesi II. sz. Általános Iskola igazgatója                             |
| 20. Barta Lajos                   | Heves 4. vk.                             | az MSZMP Heves megyei Bizottság első titkára                             |
| 21. Bartalné<br>Borszéki Erzsébet | Nógrád 6. vk.                            | a Balassagyarmati Városi kórház gyermekorvosa                            |
| 22. Bartha Tibor (6)              | országos listajstrom                     | református püspök                                                        |
| 23. Bata János (4)                | Pest 12. vk.                             | a Hélias Gyömrői Ruhaipari Szövetkezet elnöke                            |
| 24. Bazsó György                  | BAZ 17. vk.                              | garadnai körzeti orvos                                                   |

| Képviselő neve           | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                           |
|--------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 25. Bánáti András        | Pest 5. vk.                              | a Nagykáta Magyar-Köresi Barátság Mgtsz elnöke                                 |
| 26. Bánáti Gézáne (3)    | Pest 21. vk.                             | a Bátorbágyi II. sz. Általános Iskola tanára                                   |
| 27. Bánfalvi András      | Szabolcs-Szatmár 4. vk.                  | az Újfehértói Lenin Mgtsz elnöke                                               |
| 28. Bánffy György        | Bp. 4. vk.                               | színművész, a József Attila Színház tagja                                      |
| 29. Benjámin Judit       | Bp. 21. vk.                              | a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár kerületi<br>főkönyvtárának vezetőhelyettese    |
| 30. Berdár Béla          | Pest 25. vk.                             | a Pilisi Állami Parkerdő gazdasági főigazgatója                                |
| 31. Berecz János         | Szabolcs-Szatmár 6. vk.                  | az MSZMP KB titkára                                                            |
| 32. Berg Lászlóné        | Hajdú-Bihar 18. vk.                      | a Komádi I. sz. Általános Iskola igazgatója                                    |
| 33. Békési Istvánné      | Pest 3. vk.                              | a Galgavidéke Áfész elnökhelyettese                                            |
| 34. Biacs Péter          | Bp. 30. vk.                              | a MÉM Központi Élelmiszeripari Kutató Intézetének<br>főigazgatója              |
| 35. Bíró Imre (2)        | országos listajstrom                     | római katolikus kanonok                                                        |
| 36. Bíró József (1)      | Győr-Sopron 6. vk.                       | nyugalmazott miniszter                                                         |
| 37. Bíró Miklós (1)      | Szabolcs-Szatmár 11. vk.                 | a MOM Mátészalkai gyáregységének igazgatója                                    |
| 38. Bodonyi Csaba        | BAZ 3. vk.                               | építőművész                                                                    |
| 39. Bognár József (8)    | országos listajstrom                     | akadémikus                                                                     |
| 40. Bognár Rezső (5)     | Hajdú-Bihar 6. vk.                       | KLTE egyetemi tanára                                                           |
| 41. Bokor László         | Bp. 47. vk.                              | a Magyar Filmhíradó főszerkesztője                                             |
| 42. Borbély Sándor       | Bp. 34. vk.                              | a Villamoserőmű Tervező- és Szerelő Vállalatcsoport<br>vezetője                |
| 43. Boros András         | Szolnok 1. vk.                           | a szolnoki MÁV Járműjavító Vállalat hegesztője                                 |
| 44. Boros László (1)     | Bp. 26. vk.                              | a Posta Kísérleti Intézet műszaki ügyintézője                                  |
| 45. Borsfai Zoltánné (1) | Zala 8. vk.                              | a Galamboki Május 1. Mgtsz növénytermesztője                                   |
| 46. Borza Istvánné       | Hajdú-Bihar 1. vk.                       | a debreceni Biogál Gyógyszergyár laboránsa                                     |
| 47. Bozsó Jánosné        | Tolna 7. vk.                             | a Gyöngyi Általános Iskola igazgatója                                          |
| 48. Bozsó Lajosné        | Bp. 10. vk.                              | a Duna Cipőgyár szabásza                                                       |
| 49. Bódi János           | Baranya 11. vk.                          | a beremendi Cement- és Mészművek művezetője                                    |
| 50. Bödőné Rózsa Edit    | Csongrád 3. vk.                          | a Taurus Gumigyár energetikusa                                                 |
| 51. Bölcsény György      | Bp. 63. vk.                              | Bp. Főváros XXI. kerületi Tanácsának elnöke                                    |
| 52. Börcsök Dezső        | Bp. 38. vk.                              | a Budapesti Elektromos Művek műszaki<br>vezérigazgató-helyettese               |
| 53. Brezniczky József    | Baranya 8. vk.                           | a Pécsváradi Mezőgazdasági és Élelmiszeripari<br>Szakmunkás Intézet igazgatója |
| 54. Brutyó János (6)     | Nógrád 2. vk.                            | az MSZMP KEB nyugalmazott elnöke                                               |
| 55. Bubla Gyula          | Bp. 3. vk.                               | a Ganz Villamossági Művek osztályvezetője                                      |

| Képviselő neve             | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                            |
|----------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 56. Bugán Mihály (1)       | Szolnok 12. vk.                          | a Tiszaórsi Petőfi Mgtsz elnöke                                                 |
| 57. Buzás Józsefné         | Szolnok 14. vk.                          | a Jászárokszállási Hímző és Szőnyegszövő Háziipari Szövetkezet elnöke           |
| 58. Czákó László (1)       | Szolnok 9. vk.                           | az Április 4. Gépgyár örményesi gyárának csoportvezetője                        |
| 59. Czaltig Zoltán         | Fejér 11. vk.                            | a Lajoskomáromi Győzelem Mgtsz. ágazatvezetője                                  |
| 60. Csarnai Zoltánné (1)   | Bp. 28. vk.                              | a Budapesti Konzervgyár szakmunkása                                             |
| 61. Cselőtei László (2)    | Pest 2. vk.                              | a Gödöllői Agrártudományi Egyetem tanszékvezető egyetemi tanára                 |
| 62. Cservenka Ferencné (6) | Pest 4. vk.                              | az Országgyűlés alelnöke                                                        |
| 63. Csongrádi Csaba        | Heves 7. vk.                             | a Gagarin Hőerőmű Vállalat főszereplője                                         |
| 64. Csontos Jánosné        | BAZ 11. vk.                              | Az Ormosbányai Általános Iskola tanára                                          |
| 65. Csókási Zoltánné (1)   | Csongrád 2. vk.                          | a Szegedi Szalámigyár és Húskombinát szakmunkása                                |
| 66. Csöndes Zoltán         | Bp. 39. vk.                              | a Szikra Lapnyomda vezérigazgatója                                              |
| 67. Danka Márta            | Bács-Kiskun 2. vk.                       | a Budapesti Rádiótechnikai Gépgyár Kecskeméti Gyáregységének betanított munkása |
| 68. Dauda Sándor           | Bp. 45. vk.                              | MÁV Rákosszentmihályi mozdonyvezető                                             |
| 69. Deák Géza              | Hajdú-Bihar 14. vk.                      | a Földesi Rákóczi Mgtsz elnöke                                                  |
| 70. Devcsics Miklós        | Nógrád 1. vk.                            | a Nógrád Megyei Tanács elnöke                                                   |
| 71. Dobi Ferenc (1)        | Pest 6. vk.                              | a Mezőgazdasági, Erdészeti és Vízügyi Dolgozók Szakszervezetének főtitkára      |
| 72. Dobos Ferencné (1)     | Pest 13. vk.                             | a Vecsési Ferihegy Mgtsz osztályvezető-helyettese                               |
| 73. Dobos Józsefné (1)     | Heves 6. vk.                             | a gyöngyösi Mátra Ruháipari Szövetkezet munkavédelmi vezetője                   |
| 74. Dudla József           | BAZ 5. vk.                               | az MSZMP Miskolci Városi Bizottságának első titkára                             |
| 75. Duschek Lajosné        | országos listajstrom                     | a MNOT OT elnöke                                                                |
| 76. Eck Tibor              | Komárom 5. vk.                           | a Lakástextil Vállalat Tatai Szőnyeggyárának igazgatója                         |
| 77. Eleki János (1)        | Békés 7. vk.                             | a TOT főtitkára                                                                 |
| 78. Farkas Lajos           | Bp. 11. vk.                              | az Ifjúsági Lap- és Könyvkiadó Vállalat karbantartó asztalos                    |
| 79. Fábián Károly          | Győr-Sopron 13. vk.                      | a petőházi Cukorgyár igazgatója                                                 |
| 80. Fehér Tibor            | Veszprém 1. vk.                          | a Közlekedésgépészeti Szakközép. Intézet igazgatója                             |
| 81. Fehérné Eke Katalin    | BAZ 10. vk.                              | a Borsodi Vegyikombinát csoportvezetője                                         |
| 82. Fekete János           | Békés 11. vk.                            | az MNB első elnökhelyettese                                                     |
| 83. Fenyvesi Henrik        | Somogy 7. vk.                            | a Balatonszárszói Vörös Csillag Mgtsz elnökhelyettese                           |

| Képviselő neve           | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                   |
|--------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 84. Fetter Gyula (1)     | Pest 23. vk.                             | a Pest Megyei Műanyagipari Vállalat főművezetője                       |
| 85. Fodor István (1)     | Pest 15. vk.                             | a hernádi Hunniahibrid Broiler termelési rendszerigazgatója            |
| 86. Fodor Pál            | Csongrád 15. vk.                         | a Szegedi Szalámigyár és Húskombinát makói gyárának igazgatója         |
| 87. Fodor Sándor         | Fejér 5. vk.                             | a Mezőszentgyörgyi Alkotmány Mgtsz elnöke                              |
| 88. Földi Ferenc         | BAZ 18. vk.                              | a Sárospataki Comenius Tanítóképző Főiskola főigazgatója               |
| 89. Gajdos Ferenc (2)    | Bp. 43. vk.                              | a Danuvia Szerszám- és Készülékgyár leányvállalatának szakmunkása      |
| 90. Gajdócsi István (3)  | Bács-Kiskun 13. vk.                      | a megyei tanács elnöke                                                 |
| 91. Garbacz Katalin      | Fejér 9. vk.                             | a dunaújvárosi kórház gyermekgyógyász főorvosa                         |
| 92. Gasparik János       | Komárom 2. vk.                           | a Tatabányai Szénbányák Vállalat csapatvezető frontmestere             |
| 93. Gazdag József        | Bp. 42. vk.                              | a Láng Gépgyár művezetője                                              |
| 94. Gágyor Pál           | Bp. 13. vk.                              | az Ipari Informatikai Központ vezérigazgatója                          |
| 95. Gáspár Sándor (8)    | országos listajstrom                     | a SZOT elnöke                                                          |
| 96. Gázsiy Milutinné (2) | Baranya 12. vk.                          | a sellyei Általános Iskola drávasztárai tagiskolájának iskolavezetője  |
| 97. Géczy István         | Bp. 49. vk.                              | a Kertészeti Egyetem Testnevelő Tanszék vezetője                       |
| 98. Gorjanc Ignác (4)    | Szolnok 15. vk.                          | a Jászberényi Lehet Hűtőgépgyár vezérigazgatója                        |
| 99. Görbe Ferenc         | Pest 10. vk.                             | a Nagykovácsi Konzervgyár igazgatója                                   |
| 100. Gregor Péter        | Bp. 35. vk.                              | a Magyar Optikai Művek csoportvezetője                                 |
| 101. Gyenes András (2)   | országos listajstrom                     | az MSZMP KEB elnöke                                                    |
| 102. Györfly László      | Vas 7. vk.                               | az Ostffyasszonyfai Petőfi Mgtsz elnöke                                |
| 103. Gyuricza László (2) | Veszprém 5. vk.                          | az MSZMP Megyei Bizottságának első titkára                             |
| 104. Hajós Ferenc        | Szolnok 8. vk.                           | a Törökszentmiklósi Baromfifeldolgozó Vállalat igazgatója              |
| 105. Hamvas Katalin      | Hajdú-Bihar 16. vk.                      | a dr. Zöld Sándor Kórház és Rendelőintézet laboros szakorvosa          |
| 106. Hankó Mihály        | Békés 2. vk.                             | a Békéscsabai Lenin Mgtsz elnöke                                       |
| 107. Havasi Ferenc (1)   | országos listajstrom                     | az MSZMP KB titkára                                                    |
| 108. Hámori Csaba        | országos listajstrom                     | a KISZ KB első titkára                                                 |
| 109. Hellner Károly      | Bp. 32. vk.                              | a Magyar Kereskedelmi Kamara személyzeti és oktatási főosztályvezetője |
| 110. Horn Péter          | Somogy 1. vk.                            | a Kaposvári Mezőgazdasági Főiskola főigazgatója                        |
| 111. Horváth János       | Fejér 2. vk.                             | a Videoton gyáregységének csoportvezetője                              |

| Képviselő neve             | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                         |
|----------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 112. Horváth Ferenc        | Somogy 10. vk.                           | csurgói körzeti főállatorvos                                                 |
| 113. Horváth Ferenc        | Zala 10. vk.                             | a Lenti Épületasztalosipari és Faipari Vállalat igazgatója                   |
| 114. Horváth Jenő          | Bp. 1. vk.                               | ügyvéd, a Bp. Ügyvédi Kamara elnöke                                          |
| 115. Horváth Mária Anna    | Bp. 16. vk.                              | a MÁV Kórház és Központi Rendelőintézet adjunktusa                           |
| 116. Horváth Lajos (2)     | Baranya 3. vk.                           | a megyei tanács elnöke                                                       |
| 117. Horváth László        | Bp. 50. vk.                              | a Villamosipari Kutatóintézet szakmunkása                                    |
| 118. Horváth László        | Bács-Kiskun 9. vk.                       | tiszaalpári körzeti állatorvos                                               |
| 119. Horváth Miklós (2)    | Vas 4. vk.                               | az MSZMP megyei első titkára                                                 |
| 120. Horváth Sándorné (2)  | Bp. 25. vk.                              | a Magyar Gyapjúfonó- és Szövőgyár csoportvezetője                            |
| 121. Hódosi Jenőné (1)     | Baranya 14. vk.                          | a Fővárosi Kézműipari Vállalat szentlőrinci gyáregységének minőségi ellenőre |
| 122. Hütter Csaba (2)      | Nógrád 7. vk.                            | a Szécsényi II. Rákóczi Ferenc Mgtsz elnöke                                  |
| 123. Iványi Lajos          | Békés 12. vk.                            | a Gyomaendrődi Lenin Mgtsz elnöke                                            |
| 124. Jakab Róbertné        | országos listajstrom                     | a Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetségének elnöke                  |
| 125. Juhár János           | Pest 24. vk.                             | ponázi körzeti orvos                                                         |
| 126. Juhász Ferenc         | Bp. 62. vk.                              | az Építőipari Gépesítő Vállalat szakszervezeti bizottságának titkára         |
| 127. Juhász Mihály (1)     | Bp. 65. vk.                              | a Papíripari Vállalat vezérigazgatója                                        |
| 128. Juratovics Aladár (2) | Csongrád 7. vk.                          | a Nagyalföldi Kőolaj- és Földgáztermelő Vállalat algyői üzegys. igazgatója   |
| 129. Kapinya Miklósné (1)  | Tolna 2. vk.                             | a Magyar Selyemipari Vállalat tolnai gyárának üzemtechnikusa                 |
| 130. Karakas László (3)    | Hajdú-Bihar 12. vk.                      | az MSZMP KB osztályvezetője                                                  |
| 131. Karácsonyi Sándor     | Csongrád 6. vk.                          | a Szegedi Orvostudományi Egyetem 1. sz. Sebészeti Klinikájának igazgatója    |
| 132. Kardosné Török Ibolya | Csongrád 14. vk.                         | a Hódikötő diszpécser                                                        |
| 133. Karvalits Ferenc      | Zala 1. vk.                              | az MSZMP megyei első titkára                                                 |
| 134. Kasó József (2)       | Baranya 13. vk.                          | a Szigetvári ÁG igazgatója                                                   |
| 135. Katona Imre (2)       | országos listajstrom                     | a NET titkára                                                                |
| 136. Katona Sándor         | Fejér 12. vk.                            | az Ikarus móri leányvállalatának igazgatója                                  |
| 137. Kádár János (7)       | országos listajstrom                     | az MSZMP KB főtitkára                                                        |
| 138. Kádár Magdolna        | Szolnok 6. vk.                           | kunhegyesi körzeti orvos                                                     |
| 139. Káldy Zoltán (3)      | országos listajstrom                     | evangélikus püspök                                                           |

| Képviselő neve                | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                              |
|-------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 140. Kállai Ferenc            | országos listajstrom                     | színművész                                                                        |
| 141. Kállai Gyula (7)         | országos listajstrom                     | a HNF OT elnöke                                                                   |
| 142. Kárpáti András           | Pest 22. vk.                             | a Pest Megyei Műanyagipari Vállalat igazgatóhelyettese                            |
| 143. Kárpáti Ferenc (3)       | Pest 7. vk.                              | altábornagy, HM miniszter h.                                                      |
| 144. Kelemen Zoltán (1)       | Szolnok 10. vk.                          | a Tiszántúli Áramszolgáltató Vállalat mezőtúri kirendeltségének művezetője        |
| 145. Kenyeres Árpád           | Bp. 55. vk.                              | a Kíspesti Textilgyár fimnyomó üzemének szakmányvezetője                          |
| 146. Kereszti Csaba           | Hajdú-Bihar 4. vk.                       | megyei főügyész                                                                   |
| 147. Keszthelyi Zoltán        | BAZ 1. vk.                               | a MÁV miskolci vontatási főnökségének dízellakatos                                |
| 148. Képes János              | Bp. 15. vk.                              | a Betonútépítő vállalat műszaki igazgatója                                        |
| 149. Kiscelli László          | Győr-Sopron 3. vk.                       | a Győri Közlekedési és Távközlési Műszaki Főiskola főigazgatója                   |
| 150. Kiss Dezső               | BAZ 8. vk.                               | a Borsodi Szénbányák Váll. vezérigazgatója                                        |
| 151. Kiss Imre (2)            | BAZ 26. vk.                              | a Mezőkövesdi Áfész elnöke                                                        |
| 152. Kiss János               | országos listajstrom                     | római katolikus c. kanonok                                                        |
| 153. Kiss István              | Bács-Kiskun 18. vk.                      | a Tataházi Petőfi Mgtsz elnöke                                                    |
| 154. Koczmán Ferencné (2)     | Győr-Sopron 7. vk.                       | a pannonhalmi körzeti orvosi rendelő ápolónője                                    |
| 155. Kollár Katalin           | Bp. 53. vk.                              | a Fővárosi Balcsy-Zsilinszky Kórház Rend. I. XVII/4. Gyermekrendelő vezető orvosa |
| 156. Koltay Nándorné (2)      | Veszprém 2. vk.                          | a Herendi Porcelángyár művezetője                                                 |
| 157. Konczos István           | Szabolcs-Szatmár 13. vk.                 | a Nyíregyházi Konzervgyár tyukodi gyáregységének igazgatója                       |
| 158. Kopp Lászlóné            | BAZ 21. vk.                              | a Szerencsi Édesipari Vállalat osztályvezetője                                    |
| 159. Korom Mihály (1)         | Bács-Kiskun . vk.                        | az MSZMP KB nyug. titkára                                                         |
| 160. Kosár István (1)         | Tolna 3. vk.                             | a bátaszéki Búzakalász Mgtsz gépszerelője                                         |
| 161. Kosztolánczi Jánosné (3) | Somogy 2. vk.                            | a Kaposvári Ruhagyár varrónője                                                    |
| 162. Kovács András            | Heves 10. vk.                            | a selypi cukorgyár főmérnöke                                                      |
| 163. Kovács Andrásné          | Szabolcs-Szatmár 7. vk.                  | a Kender-Juta Polítextil Vállalat nagyhalászi gyárának befűzőnője                 |
| 164. Kovács Istvánné          | Bp. 64. vk.                              | a Csepel Művek Vasmű Hidegvonás üzemének programozója                             |
| 165. Kovács János             | Szabolcs-Szatmár 20. vk.                 | a MÁV Záhonyi Vontatási Főnökségének művezetője                                   |
| 166. Kovács Károly (3)        | Bp. 40. vk.                              | a Szakszervezetek Bp. Tan. vezető titkára                                         |

| Képviselő neve                    | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                            |
|-----------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 167. Kovács László (1)            | Pest 20. vk.                             | a Dunai Kőolajipari Vállalat műszakvezetője                                     |
| 168. Kovács Mátyás                | Komárom 4. vk.                           | az Oroszlányi Szénbányák Vállalat MSZMP Biz. titkára                            |
| 169. Kovács Sándor                | Tolna 8. vk.                             | a Dunaföldvári Áfész elnöke                                                     |
| 170. Kócza Imre                   | Heves 3. vk.                             | az Egri Fino szerelvénygyár vezérigazgatója                                     |
| 171. Kósa Antal                   | Bács-Kiskun 3. vk.                       | a Kecskeméti Magyar-Szovjet Barátság Mgtsz elnöke                               |
| 172. Köteles Zoltán               | Bp. 29. vk.                              | az MSZMP Bp. Biz. titkára                                                       |
| 173. Kőrös Gáspár                 | Bács-Kiskun 4. vk.                       | a SZOT megyei Tan. vezető titkára                                               |
| 174. Krekács László               | Pest 8. vk.                              | az Albertirsa-Dánszentmiklósi Micsurin Mgtsz főkertésze                         |
| 175. Krémerné<br>Michélsz Teréz   | Baranya 10. vk.                          | a Hímesházi Petőfi Mgtsz. elnökhelyettese                                       |
| 176. Krisztn Gyuláné<br>(1)       | Bp. 61. vk.                              | a Hazai Fésűsfonó és Szövőgyár személyzeti előadója                             |
| 177. Kulcsár Sándor               | Komárom 1. vk.                           | a SZOT Megyei Tan. vezető titkára                                               |
| 178. Kürti László                 | BAZ 2. vk.                               | miskolci református püspök                                                      |
| 179. Ladányi József (1)           | BAZ 25. vk.                              | a Baz Megyei Tanács elnöke                                                      |
| 180. Lakatos László               | Győr-Sopron 4. vk.                       | az MSZMP megyei Biz. első titkára                                               |
| 181. László Béla                  | Szabolcs-Szatmár 14. vk.                 | a Fehérgyarmati Zalka Máté Gimnázium igazgatója                                 |
| 182. László Ferenc                | Fejér 8. vk.                             | a Dunai Vasmű gyáregységvezetője                                                |
| 183. Lásztity Radomir             | Bp. 31. vk.                              | a BME tanszékvezető egyetemi tanára                                             |
| 184. Lázár György (2)             | országos listajstrom                     | miniszterelnök                                                                  |
| 185. Leblanc Győző                | Bp. 67. vk.                              | a Magyar Állami Operaház magánénekese                                           |
| 186. Lestár Lászlóné              | Bp. 51. vk.                              | a Fővárosi Péterfy S. utcai Kórház-Rendelőintézet főigazgató helyettes főorvosa |
| 187. Léderné Faragó<br>Margit (2) | Szolnok 4. vk.                           | a Megyei Tanács Hetényi Géza Kórház és Rendelőintézet szemész főorvosa          |
| 188. Lép Ferenc                   | Tolna 5. vk.                             | a MÁV szertárfőnök helyettese                                                   |
| 189. Losonczi Pál (7)             | országos listajstrom                     | a NET elnöke                                                                    |
| 190. Lotz Ernő                    | BAZ 12. vk.                              | az Ózdi Kohászati üzemek műszaki fejl. főmérnöke                                |
| 191. Madár István                 | Bács-Kiskun 17. vk.                      | a solti Általános Iskola igazgatója                                             |
| 192. Mag Pál (3)                  | Csongrád 11. vk.                         | a szentesi Baromfifeldolgozó Vállalat igazgatója                                |
| 193. Magyar Pál                   | Békés 3. vk.                             | a Mezőgépi mezőberényi gyáregységének művezetője                                |
| 194. Maróthy László (1)           | Békés 13. vk.                            | az MT elnökhelyettese                                                           |
| 195. Mándity Marin                | országos listajstrom                     | a Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szöv. elnöke                            |
| 196. Márk György                  | országos listajstrom                     | a Magyarországi Románok Demokratikus Szöv. elnöke                               |

| Képviselő neve             | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                    |
|----------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 197. Mátyus Gábor (2)      | Bács-Kiskun 14. vk.                      | a Hosszúhegyi Mezőgazdasági Kombinát vezérigazgatója                    |
| 198. Mezei Károly          | Szabolcs-Szatmár 18. vk.                 | a Kisvárdai Városi Tanács Kórházának osztályvezető főorvosa             |
| 199. Méhes Lajos (4)       | Bp. 44. vk.                              | a SZOT OT nyugalmazott főtitkára                                        |
| 200. Mészáros Győző        | Somogy 8. vk.                            | a Balatonboglári Mezőgazdasági Kombinát vezérigazgatója                 |
| 201. Miskó István (1)      | Bács-Kiskun 6. vk.                       | a Tiszakécskei Városi Jogú Nagyközs. Tanács elnöke                      |
| 202. Moldvay István        | Szabolcs-Szatmár 9. vk.                  | a Nyírlugosi ÁG igazgatója                                              |
| 203. Molnár Ferenc         | Szolnok 11. vk.                          | a Karcagi Városi Tanács elnöke                                          |
| 204. Mondok Pál (2)        | Pest 26. vk.                             | a megyei tanács nyug. elnöke                                            |
| 205. Moravcsik<br>Ferencné | Bács-Kiskun 19. vk.                      | a Magyar Vöröskereszt Kiskőrösi Városi Szervezetének titkára            |
| 206. Moravszki György      | Szabolcs-Szatmár 5. vk.                  | a Tiszavasvári Munka Mgtsz elnöke                                       |
| 207. Morvay László         | Bp. 33. vk.                              | az Olajipari Fővállalkozó és Tervező Vállalat létesítményi főmérnöke    |
| 208. Nagy Endréné          | Heves 12. vk.                            | a Füzesabony és Vidéke Takarékszövetkezet osztályvezetője               |
| 209. Nagy József (1)       | Baranya 6. vk.                           | az MSZMP nyug. megyei első titkára                                      |
| 210. Nagy Józsefné         | Heves 9. vk.                             | a Hatvani Konzervgyár raktári csoportvezetője                           |
| 211. Nagy László (1)       | BAZ 16. vk.                              | a Krasznokvajdai Bátya Mgtsz elnöke                                     |
| 212. Naszádi Ferenc        | Bp. 12. vk.                              | a TUNGSRAM vállalat művezetője                                          |
| 213. Nánási László (8)     | országos listajstrom                     | nyugdíjas Áfész FEB elnök                                               |
| 214. Nemes Tamás           | Komárom 6. vk.                           | az Esztergomi Városi Tanács egyesített kórházának másodfőorvosa         |
| 215. Németh Ferenc (3)     | Békés 9. vk.                             | az MSZMP Orosházi Városi B. munkatársa                                  |
| 216. Németh István (3)     | Hajdú-Bihar 10. vk.                      | a Balmazújvárosi Lenin Mgtsz elnöke                                     |
| 217. Németh Kálmán         | Győr-Sopron 12. vk.                      | Mezőgazdasági Termelőszövetkezet Megyei Területi Szöv. titkárhelyettese |
| 218. Németh Károly (6)     | országos listajstrom                     | az MSZMP KB főtitkárhelyettese                                          |
| 219. Nobis Ferenc          | Bp. 66. vk.                              | a Budafoki Építőipari Szöv. elnöke                                      |
| 220. Novák Béla (3)        | Pest 18. vk.                             | a Csepel Autógyár vezérigazgatója                                       |
| 221. Novák János (1)       | Bp. 54. vk.                              | az Egyesült Vegyiművek főcsoportvezetője                                |
| 222. Novák István          | Vas 2. vk.                               | az ÉLGÉP szombathelyi 4. sz. gyárának technológusa                      |
| 223. Novák Lajos           | Szabolcs-Szatmár 2. vk.                  | a Fémmunkás Vállalat nyíregyházi gyáregységének techn. csop. vezetője   |

| Képviselő neve              | Választókerület/<br>országos listáról | Foglalkozás/beosztás                                                 |
|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 224. Nyerges Károly (1)     | BAZ 14. vk.                           | a Borsodi Szénbányák Vállalat putnoki üzemének aknása                |
| 225. Nyers Rezső (7)        | Bács-Kiskun 1. vk.                    | az MTA Közgazd. Int. tanácsadója                                     |
| 226. Oross Imre             | Győr-Sopron 5. vk.                    | a Bácsai Kossuth Mgtz elnöke                                         |
| 227. Óvári Miklós (2)       | országos listáról                     | az MSZMP KB titkára                                                  |
| 228. Paulini Márta          | Bp. 41. vk.                           | a Fővárosi Róbert Károly körúti Kórház Rendelőintézetének alorvosa   |
| 229. Pál József (2)         | Győr-Sopron 1. vk.                    | a Rába lakatos                                                       |
| 230. Pál László Istvánné    | Somogy 3. vk.                         | a szentbalázi óvoda vezető óvónője                                   |
| 231. Pálfi Dénes            | Zala 3. vk.                           | a Növénytermesztési-és minősítő Intézet Fajtakísérleti Áll. vezetője |
| 232. Pásztóhy András (1)    | Somogy 4. vk.                         | a Szentgáloskői Béke Mgtz elnöke                                     |
| 233. Peják Emil (1)         | Bp. 56. vk.                           | a HNF Bp-i Biz. vezető titkára                                       |
| 234. Pesta László (8)       | országos listáról                     | a főv. tanács nyug. elnöke                                           |
| 235. Péter János (7)        | országos listáról                     | nyug. külügyminiszter                                                |
| 236. Péter Szigfrid         | Tolna 1. vk.                          | az MSZMP megyei első titkára                                         |
| 237. Péterfy Réka           | Bp. 58. vk.                           | XX. ker. Berzsenyi u. körzeti orvos                                  |
| 238. Plecskó Ferenc         | Somogy 12. vk.                        | a Kemikál Barcsi gyárának energia-üzemevezetője                      |
| 239. Polgárdi József        | Pest 17. vk.                          | a Nyugat-Pest megyei Sütőipari Vállalat igazgatója                   |
| 240. Polgári István         | Hajdú-Bihar 7. vk.                    | a Kemikál Ép. Váll. Építési Műgyantagyárának üzemvezetője            |
| 241. Pozsgay Imre (1)       | országos listáról                     | a HNF OT főtitkára                                                   |
| 242. Pölösné Krizsán Ildikó | Bp. 60. vk.                           | a XX. kerületi Krammer Sándor utcai Általános Iskola megb. ig. h.    |
| 243. Pregun István          | Szabolcs-Szatmár 1. vk.               | a nyíregyházi Hittudományi Főiskola rektora                          |
| 244. Puja Frigyes (2)       | Békés 8. vk.                          | az MNK helsinki nagykövete                                           |
| 245. Puskás Sándor          | Heves 2. vk.                          | az MNB megyei igazgatóságának igazgatója                             |
| 246. Reidl János (1)        | Somogy 5. vk.                         | a Videoton tabi gyáregységének csoportvezetője                       |
| 247. Réger Antal (2)        | országos listáról                     | a Magyarországi Németek Dem. Szövetségének elnöke                    |
| 248. Rujsz Lászlóné (4)     | Vas 3. vk.                            | a Savaria Cipőgyár osztályvezetője                                   |
| 249. Salgó László (1)       | országos listáról                     | főrabbi                                                              |
| 250. Sarló István (5)       | országos listáról                     | az Országgyűlés elnöke                                               |
| 251. Sasvári József         | Komárom 8. vk.                        | a Dorogi Szénbányák Vállalat szakosztályvezetője                     |
| 252. Sági Gáborné           | Fejér 10. vk.                         | a szabadegyházi Szeszipari Vállalat csoportvezetője                  |

| Képviselő neve            | Választókerület/<br>országos listáról | Foglalkozás/beosztás                                                 |
|---------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 253. Sándor Gábor         | Nógrád 5. vk.                         | az Üvegipari Művek Pásztói Szerszám- és Készülékgyár anyagbeszerzője |
| 254. Sándor József (6)    | Bp. 48. vk.                           | az MSZMP KB. nyug. ov.                                               |
| 255. Schmidt Ernő (2)     | Vas 10. vk.                           | a Nyugat-Magyarországi Fagazdaság Kombinát vezérigazgatója           |
| 256. Sebe Istvánné        | BAZ 24. vk.                           | a Mezőgép mezőcséti gyáregységének raktárosa                         |
| 267. Sebesi Lászlóné (3)  | Békés 6. vk.                          | nyugdíjas pedagógus                                                  |
| 258. Sebők János          | Veszprém 12. vk.                      | a Magyar Néphadsereg vörge.                                          |
| 259. Sebők József         | Heves 8. vk.                          | a Karácsondi Kossuth Mgtz elnöke                                     |
| 260. Séra János           | Komárom 10. vk.                       | kisbéri körzeti állatorvos                                           |
| 261. Sibaliné Aradi Mária | Bács-Kiskun 15. vk.                   | a Hercegszántói Általános Iskola tanítója                            |
| 262. Simon Ernőné (2)     | Somogy 11. vk.                        | a Pamutfonóipari Vállalat Nagyatádi Cérnagyárának szakmunkása        |
| 263. Simon Péter          | BAZ 23. vk.                           | a Tiszai Vegyikombinát gyáregyvez.                                   |
| 264. Sinkovits Mátyás     | Bp. 2. vk.                            | a Fővárosi János Kórház-Rendelőintézet főigazgató főorvosa           |
| 265. Soltész Pádár Ilona  | Szabolcs-Szatmár 8. vk.               | a HNF megyei titkára                                                 |
| 266. Solymosi József      | Tolna 4. vk.                          | a Bonyhádi Pannónia Mgtz elnöke                                      |
| 267. Somlai Gyula         | Vas 6. vk.                            | a Húscsibenevelő Társaság igazgatója                                 |
| 268. Sugár Imre           | Somogy 9. vk.                         | a megyei tanács elnöke                                               |
| 269. Stadinger István (1) | Bp. 6. vk.                            | a fővárosi tanács elnökhelyettese                                    |
| 270. Südi Bertalan        | Bács-Kiskun 12. vk.                   | a Jánoshalmi Petőfi Mgtz MSZMP Biz. titkára                          |
| 271. Sütő Kálmán          | Vas 9. vk.                            | a Magyar Szabványügyi Hiv. elnök.                                    |
| 272. Straub F. Brunó      | országos listáról                     | akadémikus                                                           |
| 273. Szabó Imre (1)       | Hajdú-Bihar 11. vk.                   | a megyei tanács elnöke                                               |
| 274. Szabó István (7)     | országos listáról                     | a TOT elnöke                                                         |
| 275. Szabó István         | Bp. 8. vk.                            | a Pais Dezső utcai Általános Iskola igazgatója                       |
| 276. Szabó Miklós         | Békés 5. vk.                          | az MSZMP megyei első titkára                                         |
| 277. Szabó Sándor         | Csongrád 13. vk.                      | az MSZMP megyei első titkára                                         |
| 278. Szabó Tamás          | Fejér 7. vk.                          | az Ercsi Cukorgyár osztályvezetője                                   |
| 279. Szabóné Kakas Irén   | Vas 8. vk.                            | a Bábolnai Mezőgazdasági Kombinát vasvári üzemének állatorvosa       |
| 280. Szakács József       | országos listáról                     | a Szabadegyházak Tan. elnöke                                         |
| 281. Szalai Géza (2)      | Bp. 20. vk.                           | a Ganz-Mávag vésnök szakmunkása                                      |

| Képviselő neve             | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                          |
|----------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 282. Szalai Gyula (1)      | Fejér 1. vk.                             | az Alba Regia Építőipari Váll. közműves brigádvezetője        |
| 283. Szalai Istvánné (2)   | Vas 1. vk.                               | a Latex Fonó- és Szövőgyár fonónője                           |
| 284. Szarvas Andrásné      | Békés 1. vk.                             | a békéscsabai Unicon Ruhagyár meo-csoportvezetője             |
| 285. Szatmári Lajos        | Veszprém 6. vk.                          | a Veszprémi Szénbányák várpalotai üzemének főaknásza          |
| 286. Szántó Sándor (1)     | Szabolcs-Szatmár 12. vk.                 | a Nagyecsed Rákóczi Mgt. ágazatvezetője                       |
| 287. Szentágotai János     | országos listajstrom                     | az MTA akadémikusa                                            |
| 288. Széles Lajos (3)      | Szabolcs-Szatmár 15. vk.                 | a Fehérgyarmati Városi Tanács elnöke                          |
| 289. Szépvölgyi Zoltán (4) | Bp. 57. vk.                              | a fővárosi tanács elnöke                                      |
| 290. Szigethy Dezső (2)    | Győr-Sopron 14. vk.                      | a soproni vasöntőde osztályvezetője                           |
| 291. Szilágyi Gábor (4)    | Hajdú-Bihar 3. vk.                       | a Debreceni Postaig. igazgatója                               |
| 292. Szilágyi Sándor (2)   | Hajdú-Bihar 2. vk.                       | a Debreceni MÁV Járműjavító üzem műszerész szakmunkása        |
| 293. Sziráki András        | Szolnok 2. vk.                           | az Mg. Gépgyártó és Szolg. Vállalat vezérigazgatója           |
| 294. Sztrapák Ferenc (1)   | Bács-Kiskun 5. vk.                       | a Petőfi Népe főszerkesztője                                  |
| 295. Szűrös Mátyás         | Hajdú-Bihar 15. vk.                      | az MSZMP KB titkára                                           |
| 296. Takács Imréné (3)     | Csongrád 4. vk.                          | a Szegedi Textilművek MSZMP biz. titkára                      |
| 297. Tamás János           | Hajdú-Bihar 5. vk.                       | a Debreceni Vízmű- és Gyógyfürdő Vállalat igazgatója          |
| 298. Tarjáni Tibor         | Bp. 9. vk.                               | a Mechanikai Mérőműszerek Gyára Automatika Művek üzemvezetője |
| 299. Técsi László          | Szabolcs-Szatmár 19. vk.                 | a Nyírtassai Dózsa Mgt. elnöke                                |
| 300. Tollár József (3)     | Zala 6. vk.                              | a Kanizsa Bútorgyár igazgatója                                |
| 301. Tomán Károlyné (1)    | BAZ 7. vk.                               | a nyékládházi Mezőpanel vasbeton-szerelőcsoportvezetője       |
| 302. Tóth Antal            | Bács-Kiskun 16. vk.                      | megyei rendőr. helyettes v.                                   |
| 303. Tóth Attiláné (1)     | Bp. 52. vk.                              | az Elektronikus Mérőkészülékek Gyárának mérnöke               |
| 304. Tóth György           | Szolnok 7. vk.                           | a Kunszentmártoni Szöv. Építőipari Közös Váll. igazgatója     |
| 305. Tóth Ilona (2)        | Veszprém 13. vk.                         | a SZOT megyei T. vezető titkára                               |
| 306. Tóth István (1)       | Bács-Kiskun 10. vk.                      | a kiskunmajsai Vízgazdálkodási Társulat főmérnöke             |
| 307. Tóth Istvánné         | Bács-Kiskun 11. vk.                      | a megyei Állateü- és Élelmiszerellenőrző All. szaksegéde      |
| 308. Tóth János (2)        | Bp. 37. vk.                              | a METESZ főtitkára                                            |
| 309. Tóth László           | BAZ 20. vk.                              | a Tiszakarádi Mgt. gépkocsivezetője                           |
| 310. Tóth László (1)       | Csongrád 12. vk.                         | a Szegvári Puskin Mgt. elnökhelyettese                        |

| Képviselő neve               | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                |
|------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 311. Tölgyes István          | Szabolcs-Szatmár 10. vk.                 | a Csepel Művek Szerszámggy. nyírbátori gy. tmk. üzvez.              |
| 312. Török Mihály            | Fejér 6. vk.                             | MN vör. gy.                                                         |
| 313. Török Sándor            | Szolnok 13. vk.                          | a Jászapáti Nagyközségi Közös Tanács elnöke                         |
| 314. Tőzsér Gáspár (1)       | Nógrád 4. vk.                            | a Nógrádi Szénbányák Vállalat technikus                             |
| 315. Trautmann Rezső (6)     | országos listajstrom                     | a NET elnökhelyettese                                               |
| 316. Tulok András            | Veszprém 9. vk.                          | a Pápai AG kerületvezetője                                          |
| 317. Ujvári Sándor (1)       | Zala 7. vk.                              | a megyei tanács elnöke                                              |
| 318. Varga Gyula             | Szabolcs-Szatmár 3. vk.                  | az MSZMP megyei e. titkára                                          |
| 319. Varga Gyula (5)         | Zala 2. vk.                              | az MSZMP nyug. megyei első titkára                                  |
| 320. Varga Imre (1)          | országos listajstrom                     | szobrászművész                                                      |
| 321. Varga János (2)         | Pest 11. vk.                             | a Monori AG főállatorvosa                                           |
| 322. Varga János             | Tolna 6. vk.                             | az Irgszemcsei Egyetértés Mgt. elnöke                               |
| 323. Varga Miklós            | Veszprém 10. vk.                         | az ajkai Bródy Imre Gimnázium és Eü. Szakközépiskola igazgatója     |
| 324. Vastag Ottília (1)      | Nógrád 8. vk.                            | a Romhányi Építési Kerámiagyár osztályvezetője                      |
| 325. Várhegyiné Viski Ildikó | Győr-Sopron 2. vk.                       | a Graboplast Pamutszövő és Műbőrgyár minőségellenőre                |
| 326. Várhelyi József (2)     | Zala 9. vk.                              | a Zalai Erdő- és Fafeldolgozó Gazdaság igazgatója                   |
| 327. Vári Miklós             | Csongrád 16. vk.                         | az apátfalvi Aranykalász Mgt. művezetője                            |
| 328. Várkonyi Péter          | Bp. 14. vk.                              | külgyminiszter 0                                                    |
| 329. Velkey László           | BAZ 4. vk.                               | a megyei gyermekkorház igazgató főorvosa                            |
| 330. Vida Kocsárd            | Somogy 6. vk.                            | a Pannónia Szálloda és Vendéglátó Váll. Balatoni Igazg. igazgatója  |
| 331. Vida Miklós (7)         | Bp. 23. vk.                              | a Fővárosi Gázművek műszaki igazgatója                              |
| 332. Viola Károly            | Pest 14. vk.                             | az MN polgári alkalmazottja                                         |
| 333. Virágh Ferenc           | Bp. 59. vk.                              | a Magyar Vagon- és Gépgyár Vörös Csillag Gépgyár szakmunkása        |
| 334. Vódló Barna             | BAZ 15. vk.                              | az edelényi járási hivatal nyug. elnöke                             |
| 335. Vona Ferenc             | Pest 16. vk.                             | ráckevei körzeti állatorvos                                         |
| 336. Vörösné Csuka Mária     | Komárom 9. vk.                           | az Ácsi Cukorgyár műszerésze                                        |
| 337. Weibl Elemér (1)        | Veszprém 8. vk.                          | a Balatonfelvidéki Erdő- és Fafeldolgozó Gazd. ugodi erdészvezetője |
| 338. Weiszböck Rezsőné (4)   | Győr-Sopron 15. vk.                      | a Sotex Soproni Szőnyeggyár igazgatója                              |



| Képviselő neve           | Választókerület/<br>országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                           |
|--------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 339. Winkler László (1)  | Győr-Sopron 8. vk.                       | a mosonmagyaróvári Fémszerelvénygyár művezetője                                |
| 340. Zahorecz József (1) | Békés 10. vk.                            | a Gádososi November 7. Mtgsz elnöke                                            |
| 341. Zarnóczy József     | Bp. 27. vk.                              | az MSZMP X. ker. első titkára                                                  |
| 342. Zsidi Istvánné (1)  | Heves 5. vk.                             | a Mátravidéki Fémipar. diszpécser                                              |
| 343. Zsigmond Attila     | Bp. 5. vk.                               | ipari formatervező művész, a Budapest Galéria igazgatója                       |
| 344. Zsolnay Katalin     | Komárom 3. vk.                           | a Környei Mezőgazdasági Kombinát művezetője                                    |
| 345. Zsóka Endre         | BAZ. 9. vk.                              | a Kohászati Gyárépítő Vállalat Diósgyőri Főépítésvezetőségének csoportvezetője |

## Az 1985. június 22-i pótválasztáson megválasztott képviselők névsora

| Képviselő neve     | Választókerület/országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                                    |
|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1. Balogh András   | BAZ 22. vk.                          | a Tokaj és Vidéke Áfész autómotorösszeszerelője                         |
| 2. Balogh Károly   | Győr-Sopron 11. vk.                  | rábapordányi körzeti orvos                                              |
| 3. Bibók Istvánné  | Csongrád 8. vk.                      | a móraközi Vörös Október Mtgsz személyzeti vezetője                     |
| 4. Bóna János      | Győr-Sopron 10. vk.                  | a rábapordányi Szocializmusért Mtgsz elnöke                             |
| 5. Czibulka Péter  | Szolnok 3. vk.                       | a Nagyalpöldi Kőolaj- és Földgáztermelő Váll. gazdasági vezérigazgatója |
| 6. Csipkó Sándor   | Bács-Kiskun 20. vk.                  | a kecseli Szőlőfűrt Mgszsz elnöke                                       |
| 7. Eke Károly      | Csongrád 10. vk.                     | az MR főmunkatársa                                                      |
| 8. Elek József     | BAZ 13. vk.                          | az Ózdi Kohászati Művek hengerés                                        |
| 9. Filló Pál       | Bp. 18. vk.                          | az Atheneum nyomda csopvez.                                             |
| 10. Fodor László   | BAZ 19. vk.                          | a Népszava főszerkesztője                                               |
| 11. Gulyás Gyula   | Szabolcs-Szatmár 17. vk.             | a beregdaróczi barátság Mtgsz kertészeti ágazatvezetője                 |
| 12. Horváth Miklós | Fejér 3. vk.                         | a Fejér Megyei Állateü. és Élelmiszerellenőr ő. Áll. állatorvosa        |
| 13. Huber Jenő     | Baranya 2. vk.                       | a Pécsi Dohánygyár osztvez.                                             |
| 14. Káldi Endre    | Győr-Sopron 9. vk.                   | a halászi Zöld Mező Mtgsz elnöke                                        |
| 15. Király Ferenc  | Szolnok 5. vk.                       | tiszafeleki körzeti orvos                                               |
| 16. Király Zoltán  | Csongrád 5. vk.                      | az MTV szegedi stúdiójának szerkesztő-riportere                         |
| 17. Kiss István    | Komárom 7. vk.                       | a Bányászati egyesülés ig.h.                                            |
| 18. Kiss Józsefné  | Veszprém 3. vk.                      | a balatonfőkajári Balatoni Mtgsz gépkönyvelője                          |

| Képviselő neve              | Választókerület/országos listajstrom | Foglalkozás/beosztás                                              |
|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 19. Kiss Péter              | Fejér 13. vk.                        | a Fejér M.T. Kórháza Bicskei Rendelőintézetének igazgató főorvosa |
| 20. Koltsai Imre            | Pest 28. vk.                         | a Cement- és Mészművek vezérig.?                                  |
| 21. Kovács Lászlóné         | Bp. 7. vk.                           | a Meggyfa utcai óvoda óvónője                                     |
| 22. Lakos László            | Pest 9. vk.                          | a jászkarajenői Petőfi Mtgsz elnöke                               |
| 23. Lécai Gusztáv           | Hajdú-Bihar 13. vk.                  | a Nagyalpöldi Kőolaj- és Földgáztermelő Vállalat üzemigazg.       |
| 24. Mayer Bertalan          | Vas 5. vk.                           | a csepregi Győzelem Mtgsz elnöke                                  |
| 25. Medveczky Antalné       | Baranya 4. vk.                       | a Pollack Mihály Műszaki Főiskola tanára                          |
| 26. Mérei Emil              | Baranya 7. vk.                       | a Mecseki Szénbányászati Vállalat vezérigazgatója                 |
| 27. Miklós Zoltán           | Nógrád 3. vk.                        | a litkei Ipoly Mtgsz ágazatvez.                                   |
| 28. Movik Lászlóné          | Pest 27. vk.                         | az Acsai Nagyközségi Közös Tanács elnöke                          |
| 29. Nagyiványi András       | Bp. 19. vk.                          | a Villanyszerelőipari Vállalat vezérigazgatója                    |
| 30. Papp Elemér             | Zala 4. vk.                          | zalaszentgróti körzeti orvos                                      |
| 31. Simon Béla              | BAZ 6. vk.                           | a Lenin Kohászati Művek gyárüzemvezetője                          |
| 32. Simon Péter             | Tolna 9. vk.                         | a paksi Atomerőmű Vállalat főosztályvezetője                      |
| 33. Szabó Kálmán            | Bp. 36. vk.                          | Közgazdaságtudományi Egyetem, tanszékvezető, egyetemi tanár       |
| 34. Szirtesné Tomsits Erika | Bp. 22. vk.                          | a SOTE 2. számú Gyermekklinikájának tanársegédje                  |
| 35. Szűcs Gyula             | Szabolcs-Szatmár 16. vk.             | a KISZ vásárosnaményi városi bizottságának titkára                |
| 36. Tallóssy Frigyes        | Bp. 24. vk.                          | a Ferrokémiai Ipari Szövetkezet jogtanácsosa                      |
| 37. Tanaszi János           | Hajdú-Bihar 17. vk.                  | a pocsai Új Élet Mtgsz csoportvezetője                            |
| 38. Tornai Endre            | Veszprém 11. vk.                     | a devecseri Virágzó Mtgsz nyugalmazott elnöke                     |
| 39. Tóth Károlyné           | Hajdú-Bihar 9. vk.                   | a hadháztéglási Hajdúsági Iparművek művezetője                    |
| 40. Vass Józsefné           | Békés 15. vk.                        | a sarkadi Lenin Mtgsz főkönyvelő helyettese                       |
| 41. Vassné Nyéki Ilona      | Pest 1. vk.                          | a kerepestarcsei Nagyközségi Tanács elnöke                        |



Tóth Károly

## Az Országgyűlés problémái (alkotmányozó nemzetgyűlés)

Az 1980-as évek végére hazánkban is tarthatatlanná vált a II. világháború utáni „népi demokratikus fejlődés” során kialakult súlyosan eltorzult közjogi berendezkedés, megérették a változtatásra azok az alapintézmények is, amelyek látszólag a funkciójuknak megfelelő módon működtek. Ez alól nem volt kivétel az Országgyűlés sem; helyzetének „romlásához” több ok is hozzájárult.

### a) Az Országgyűlés összetétele

Az 1985 tavaszán lezajlott országgyűlési választások az akkori politikai helyzetnek megfelelő „papírforma” szerinti eredményt hoztak: „Az 1985-ös választások az MSZMP szempontjából sikerrel zárultak. Egyetlen ellenzéki képviselő sem került a törvényhozásba”.<sup>1</sup> – Az MSZMP (a Magyar Szocialista Munkáspárt) kivételes, megkülönböztetett helyzetben volt: az akkor hatályos Alkotmány 3. §-a szerint „A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje”.

A későbbi korok embere hajlamos ennek az alkotmányi előírásnak a jelentőségét alábecsülni, arra hivatkozva, hogy egy párt tényleges súlyát, valódi társadalmi erejét úgysem az alkotmányba foglalása adja, hanem annak politikai-morális elfogadottsága, meggyőző képessége. – Itt azonban másról is szó van.

Az MSZMP működése az ún. demokratikus centralizmus sajátos elvén alapult, aminek az volt a lényege, hogy a döntés többségi akarral, demokratikus úton született, ezt követően azonban mindenki köteles volt azt hiánytalanul végrehajtani. Ennek gyakorlati érvényesülése azt jelentette, hogy a tagok a párt központi szervei által meghozott döntéseknek megfelelően

<sup>1</sup> FEITL ISTVÁN: Pártvezetés és országgyűlési választások 1949–1988. *EuroAstra Internet Magazin*, 2010/04/11.

cselekedtek, azaz közömbössé vált a párt legitimációja; a központi párt döntéseket a tagok végrehajtani tartoztak, tehát pl. az országgyűlési képviselők szavazatait nem saját lelkiismereti meggyőződésük, vagy választókerületük érdekei vezérelték, hanem a felettes döntéshozók.

Az Országgyűlés tehát nem csupán azért nem volt törvényhozó hatalom, mert a marxista ideológia tagadta a hatalmi ágak elválasztásának elvét – a hatalom egységének teóriáját vallva –, hanem azért sem, mert nem viselkedhetett valódi, önálló döntéseket hozó legfelsőbb állami hatalmi szervként, hanem ténylegesen az egyetlen párt akaratának közvetlen érvényesítését szolgálta.

### b) A Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) szerepe

Az Országgyűlés működésének további zavarát a NET léte és működése okozta.

Az Országgyűlés – mint a legfelsőbb szintű választott képviseleti szerv – egyedül volt feljogosítva a törvényalkotásra, ahogyan ez minden demokratikus államra általában jellemző. Az igazi abszurdum a NET jogállása volt.

Közismert, hogy a NET *kettős funkciót* töltött be: egyrészt gyakorolta a „klasszikus” államfői jogokat (azaz megbízta és fogadta a nagy/követeket, gyakorolta az egyéni kegyelmezési jogot, állampolgársági ügyekben döntött, „választotta” és felmentette a hivatásos bírákat, kinevezte a tábornokokat, kitüntetések alapított és adományozott stb.); másrészt helyettesítette az Országgyűlést.

A NET „kollektív” államfői jogállása aligha volt vitatható, ilyen másutt is előfordul(t). Elegendő arra utalni, hogy pl. a Svájci Államszövetség 1848. szeptember 12-i szövetségi alkotmánya rendelkezik a *Szövetségi Tanácsról*, amelyre a kormányzati funkciókon kívül államfői jellegű hatásköröket is ruház, de azt is meg kell említeni, hogy hazánkban az 1948 októberétől 1949 áprilisáig létezett *Honvédelmi Bizottmány* szintén ellátott államfői feladatokat a kormányzati teendők mellett.

Rögtön hozzá kell azonban tenni, hogy a XIX. század közepi svájci és magyar testületekkel történő összevetés csalóka látszatot kelthet. Alapvető, lényegi különbség, hogy míg azok a hatalommegosztás rendszerében elhelyezkedő szervek voltak, addig a NET a hatalom egységének elve szerint

működő testületként funkcionált: Az Országgyűlés választotta, annak alárendelten tevékenykedett, neki tartozott felelősséggel, ennek megfelelően vissza is hívhatta – könnyű észrevenni, hogy a NET a szovjet modellnek megfelelő „*prezídium-jellegű*” szervként létezett.

A közjogilag értelmetlen abszurditást éppen a prezídium-jelleg „másik oldala” okozta-eredményezte azzal, hogy a NET *helyettesíthette az Országgyűlést*, amikor az nem ülésezett. [„Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” Alk. 30. § (5) bek.]

Ennek a helyzetnek magyarázata a szovjet rendszer kezdeti szakaszáig nyúlik vissza – kialakulására érdemes néhány szót szólni; nem lesz tanulság nélküli...

1917. október 25-e (november 7.) után az újonnan megszerzett hatalom legfelsőbb szervei a *szovjetek összoroszági kongresszusai* voltak. Ezek – amint azt elnevezésük is mutatja – nem állandóan működő testületekként látták el feladataikat, mint pl. a parlamentek,<sup>2</sup> hanem a „*kongresszusi típusnak*” megfelelően minden egyes alkalomra külön választották meg a „küldötteket”. Ámde a kongresszusok közötti időben is szükség volt olyan szervre, amely a folyamatosságot fenntartja, ezért választották meg október 27-én (november 9-én) a Központi Végrehajtó Bizottságot (a továbbiakban: KVB), „amelyre teljes egészében átszáll a kongresszus valamennyi joga”. Ez megválasztotta Elnökségét (*Prezídium*), amelynek szervezési, anyag-előkészítési feladatai voltak, s csak kivételes esetben helyettesíthette a KVB-t.

A Szovjetunió 1924. január 31-én elfogadott első alkotmánya (alaptörvénye<sup>3</sup>) a KVB ülései között annak Elnökségét teljes helyettesítő („törvényhozó, végrehajtó és rendelkező”) hatáskörrel ruházta föl.

<sup>2</sup> ... amelyeket a megbízatási idejük alatt bármennyiszer is hívnak össze, ülésein mindig ugyanazok a képviselők vesznek részt.

<sup>3</sup> Talán nem elég széles körben ismert, hogy az „*alaptörvény*” terminus technicust nem csupán az 1949. májusi bonni dokumentum használta („Grundgesetz”), hanem pl. már 1918. július 10-én megszületett az Oroszországi Szocialista Föderatív Szovjet Köztársaság Alkotmánya (Alaptörvénye) [„Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики”], de ugyanígy „Конституция (Основной Закон)” kifejezést használt a Szovjetunió 1924. évi, az 1936-os, sőt az 1977-es alkotmánya is.

Érdemes még a Prezídium összetételét megemlíteni. A föderatív államként 1922 decemberében megalakult Szovjetunió KVB-a két tanácsból (Szövetségi Tanács és Nemzetiségi Tanács) állt, és mindkét tanács megválasztotta a maga 7–7 tagú elnökségét, valamint közösen (együtt) is választottak még 7 tagot, így jött létre a *KVB 21 tagú Elnöksége, teljes helyettesítő jogokkal felruházva!* – Emlékezzünk csak vissza: a magyarországi *NET szintén 21 tagú volt és helyettesíthette* is az Országgyűlést, amikor az nem ülésezett! (Alkotmányt ugyan nem módosíthatott és törvényt sem alkothatott, ám törvényerejű rendeletet igen, amellyel módosíthatta az Országgyűlés törvényeit...)

Ez a magyar közjogi hagyományoktól teljesen idegen, torz konstrukció meg is tette romboló hatását: a *NET gyakorlatilag átvette az Országgyűlés törvényhozó funkcióit*, lényegében megfosztva azt legfontosabb működési területétől. – Mi sem mutatja ezt jobban, mint az, hogy pl. 1981-ben összesen 3, 1982-ben pedig mindössze 2 törvényt(!) fogadott el az Országgyűlés, azaz a zárszámadáson és a költségvetésen kívül egyetlen más törvényt sem alkotott.<sup>4</sup>

### c) A politikai környezet gyökeres megváltozása

A nagyhatalmak árnyékában élő kis államok számára (és így a Szovjetunió nyomása alatt élő Magyarország számára is) a politikai–jogi–hatalmi berendezkedésük kialakítása nem kizárólag saját elhatározásuktól függ, még akkor sem, ha formailag csorbíthatatlan a szuverenitásuk. Ebben gyökeres fordulat állt be akkor, amikor Mihail Szergejevics Gorbacsovot 1985. március 11-én a Szovjetunió Kommunista Pártjának főtitkárává választották, s ezzel megnövekedett az európai népi demokratikus államok előtt a lehetőség a tényleges függetlenségük helyreállítására. Az *uszkorenyije* („a gazdasági fejlődés gyorsítása”), a *glasznosztj* („nyíltság”) és a *peresztrojka* („átalakítás”) politikájának Szovjetunióban történő meghirdetése azzal a lényegi hatással

járt, hogy lehetővé vált az említett államok szovjet sémára épülő közjogi berendezkedésének „saját képükre” formálása. Ezt a tendenciát csak erősítette az, hogy Gorbacsov a gyámkodásról és a patrónusi szerepről már 1986 novemberében, a KGST moszkvai csúcstalálkozójának plenáris ülésén tartott beszédében lemondott, hangsúlyozva, hogy az egyes pártok saját népüknek tartoznak felelősséggel,<sup>5</sup> 1989. december 2-án pedig „Máltán feladta a szovjet világbirodalmi ambíciókat, és ezzel megadta a kelet-európai rendszerváltozásoknak az alapvető nemzetközi feltételét”.<sup>6</sup>

A Szovjetunió politikai „szorításának” enyhülése önmagában is ösztönzőleg hatott a kelet-közép-európai politikai változásokat kívánó mozgalmakra, a magyarországi törekvéseket pedig kifejezetten erősítették a *Lengyelországban* folyó átalakulások.

Varsóban 1989. február 6-án „kerekasztal-tárgyalások” kezdődtek a kormány és az ellenzéki „Szolidaritás” között, amely utóbbinak különleges morális háttér-támogatást jelentettek a rendszeres tömegdemonstrációk. Mindezek eredményeként 1989. április 5-én a kormány és a Szolidaritás megállapodást kötött „a gazdasági, társadalmi és politikai átmenetről”, melynek alapján a Szejm hat „sarkalatos törvényt” is elfogadott. Az 1989 júniusában megtartott parlamenti választásokon a Szolidaritás „megalázó vereséget” mért az akkor még formálisan hatalmon lévő Lengyel Egyesült Munkáspártra: a szavazatok 64,5 %-át szerezte meg a kormánykoalícióra leadott 26,4 %-kal szemben.<sup>7</sup> A Varsói Szerződés 1989. július 7–8-i éves csúcsértekezletén Bukarestben visszavonták az ún. „Brezsnyev-doktrínát”, kimondva, hogy a felek „szükségesnek látják kapcsolataikat az egyenlőség, függetlenség, valamint mindegyikük arra való joga alapján fejleszteni, hogy önállóan dolgozza ki saját politikai irányvonalát, stratégiáját és taktikáját külső beavatkozás nélkül”.<sup>8</sup>

A külpolitikai feltételek ilyen kedvező alakulása hazánkban is bátorította a demokratikusabb politikai körülményeket akaró értelmiséget. Kezdetben még nem pontosan meghatározott szervezeti formák között, de már jól

<sup>4</sup> 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről; 1981. évi II. törvény a Magyar Népköztársaság 1980. évi költségvetésének és a tanácsok 1976–1980. évi pénzügyi tervének végrehajtásáról; 1981. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság 1982. évi költségvetéséről; valamint 1982. évi I. törvény a Magyar Népköztársaság 1981. évi költségvetésének végrehajtásáról; 1982. évi II. törvény a Magyar Népköztársaság 1983. évi költségvetéséről. – A NET viszont 1981-ben 33, 1982-ben 44 törvényerejű rendeletet alkotott...

<sup>5</sup> RIPP ZOLTÁN: *Rendszerváltás Magyarországon, 1987–1990*. Budapest, Napvilág, 2006, 25. p.

<sup>6</sup> *A puha diktatúrától a kemény demokráciáig*. (Szerkesztette: Bodzabán István, Szalay Antal) Pelikán Kiadó, Budapest, 1994, 152. p.

<sup>7</sup> *A kelet-európai diktatúrák bukása*. Dokumentumgyűjtemény, 1985–1995. Összeáll. Pándi Lajos. Szeged, Mozaik Oktatási Stúdió, 1996, 372. s. köv. p.

<sup>8</sup> *A kelet-európai diktatúrák bukása*. i. m. 22. p.

érzékkelhetően határozott változtatásokra törekvés mutatkozott megnyilvánulásaiában.

### „Fordulat és reform”

1. 1987 nyarán jelent meg a „Fordulat és reform” című tanulmány,<sup>9</sup> amely bírálata volt ugyan a fennálló rendszernek, ám a „fordulatot” a *rezsim* „reformja” révén akarták elérni, úgy, hogy a változások a *Magyar Szocialista Munkáspárt közreműködésével* történjenek. Azt is meg kell említeni, hogy a javasolt reformok zöme a gazdaságot és a közigazgatást érintette, a közhatalmi struktúrát kevésbé. – E dokumentum jelentősége abban állt, hogy fölhívta a figyelmet a társadalmat feszítő gondokra, ám mivel a megoldást az MSZMP által összehívandó rendkívüli országos pártértekezletre bízta (volna), ez a tényleges értékét számottevően csökkentette.

Mindazonáltal hiba lenne tagadni, hogy voltak igen komoly elemei is a tanulmánynak.

Javasolta az Elnöki Tanács *Országgyűlést helyettesítő hatáskörének* a technikai döntésekre történő korlátozását: a törvényalkotó szerepnek és a kormányzati irányítás tartalmi és személyi feltételei ellenőrzésének az Országgyűlés kezében összpontosítását.<sup>10</sup>

Javasolta, hogy a *kormánybizottságok* működését át kell tekinteni, célszerű lenne számukat csökkenteni vagy teljesen megszüntetni őket egy kabinet jellegű kormányzás keretében. „Mindenképpen szakítani kellene azzal a gyakorlattal, hogy a kormányban apparátus nélküli bizottsági elnökök, illetve miniszterelnök-helyettesek vannak.”<sup>11</sup> – Ez némi magyarázatra szorul.

Még talán a szakmai közvéleményben is kevésbé ismert, hogy ez a látószög periférikus terület (a kormánybizottságok) milyen rendkívül súlyos

<sup>9</sup> *Medvetánc*, az 1987/2. szám melléklete, 5–128. p. Itt található továbbá a tanulmány és négy háttéranyag előkészítésében, megvitatásában, illetve kidolgozásában részt vevők névsora (129. p.), valamint LÉNGYEL LÁSZLÓ: Adalékok a Fordulat és reform történetéhez (131–163. p.).

<sup>10</sup> *Medvetánc*. i. m. 88. p. – A NET helyettesítő hatáskörének tényleges romboló eredményéről korábban szó volt, ezért ennek reformja („technikai döntésekre korlátozása”) nem jelentené a probléma megoldását a helyettesítés lehetőségének teljes megszüntetése nélkül.

<sup>11</sup> *Medvetánc*. i. m. 92. p.

károkat okozott a központi kormányzati működésben, és egyidejűleg azt is mutatja, hogy egy nem túl jelentős kormányzati intézmény mekkora közjogi hátrányokat képes okozni össz-állami méretekben is. – És, persze, a kormánybizottságok „esete” napjainkra is komoly tanulsággul szolgálhat!

Az 1972. évi alkotmánymódosítást követően a Minisztertanács (kormány) összetételében jelentős változások következtek be: az *elnökhelyettesek száma ötre emelkedett*; a 40. § (1) bek-e pedig előírta: „A Minisztertanács meghatározott feladatok ellátására *kormánybizottságokat* alakíthat”. – Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Minisztertanács elnökhelyetteseinek feladata immár nem az elnök „helyettesítése” volt, hanem ők lettek az elnökei a viszonylag széles hatáskörrel felruházott kormánybizottságoknak (Gazdasági Bizottság, majd helyette Állami Tervbizottság; Honvédelmi Bizottság; Nemzetközi Kapcsolatok Bizottsága; Országos Atomenergia Bizottság; Tudománypolitikai Bizottság), amelyek „felügyelték” a működési körükbe sorolható ágazatokat. Az igazi problémát az jelentette, hogy a bizottságok a Minisztertanács szervei voltak, annak átruházott hatáskörében jártak el; súlyukat az csak növelte, hogy élükön az államszervezetben is komoly presztízsű személyek (a Minisztertanács elnökhelyettesei) álltak. Ezek a bizottságok buzgón gyakorolták is a rájuk ruházott hatásköröket, ennek során hoztak olyan érdemi határozatokat, amelyeknek jogszabályi jelleget tulajdonítottak,<sup>12</sup> és ahogyan az a hatalomra általában is jellemző, működési körüket (hatáskörüket) folyamatosan bővíteni igyekeztek. Mivel azonban a kormánybizottságok hatáskörének bővítése minden egyes esetben csakis a „központi” kormány hatáskörének rovasára történhetett, könnyű belátni, hogyan válhatott minden bizottság „kis kormány”, s egyidejűleg hogyan szívták el erejét, s hogyan teheték 1987-re ténylegesen súlytalanná a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsát.

Említettük, hogy az *Országgyűlést* a NET túlbujánzó törvényerejű rendeletei gyakorlatilag kiiktatták a legfontosabb funkciói ellátásából; az imént kifejtettek viszont azt mutatják, hogy a Minisztertanács is erőtlenül „vergődött”

<sup>12</sup> Az 1972-ben megállapított alkotmányi szabályozás ellenére lezáratlan kérdés, hogy a kormánybizottságok határozatai önálló jogszabályoknak tekinthetők-e és ha igen, hogyan illeszkednek be a jogforrások hierarchikus rendjébe? Helyes lenne előírni, hogy a kormánybizottságok még átruházott hatáskörben se járjanak el jogalkotó szervekként, hanem terjesszék a szabályozó aktust a kormány elé. Lásd *Magyar alkotmányjog II. kötet*. Kézirat, Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1974, 250. p.

a befolyásos kormánybizottságok szorításában. – Tegyük hozzá: megtévesztő lehet az a látszat, hogy a kormány megfelelően képes betölteni funkcióját, hiszen széles körben alkotja rendeleteit, ráadásul még politikai súlya nőtt is az által, hogy elnökévé 1987 júniusában azt a Grósz Károlyt választották meg, aki egyidejűleg az MSZMP Politikai Bizottságnak is tagja volt.

A kép azért csalóka, mert a kifelé látszólag erős kormány belül igen gyenge, hiszen közjogi jogosítványai „hiányosak”, mert hatásköreit a megerősödött kormánybizottságok folyamatosan „széthordták” és azok gyakorolják...

Ezért volt indokolt a „*Fordulat és reform*” kormánybizottságok megszüntetésére irányuló javaslata.

A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy e végképpen tarthatatlan helyzet felszámolása 1987 végén el is kezdődött: december 16-án fölmentették a kormánybizottságok elnökeit, persze, úgy, hogy azok egyidejűleg miniszteri tárcát kaptak.<sup>13</sup>

### „*Reform és demokrácia*”

2. A közjogi átalakulás szempontjából lényegesen fontosabb volt az a tanulmány, amelyet Bihari Mihály tett közzé „*Reform és demokrácia*” címmel.<sup>14</sup> – Mivel javaslatainak jelentős része a rendszerváltás folyamatában ténylegesen is megvalósult, illusztrációként most csak néhányat említünk meg.

2. a) *Kapja vissza az Országgyűlés törvényalkotó jogát a párt vezető szerveitől, és apparátusától. [...] d) A parlamenti ülésszakokat többször és hosszabb időre kell összehívni, biztosítva azt, hogy az állampolgárok alapvető jogviszonyait csak törvényben szabályozhassák, és hogy a parlament legyen a politikai viták természetes terepe. [...]*

3. a) *Törvénymódosító és az Országgyűlést helyettesítő jogkörével együtt a Népköztársaság Elnöki Tanácsát meg kell szüntetni.*<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Berecz Frigyes ipari, Csehák Judit szociális és egészségügyi, Horváth István belügyminiszter, Marjai József kereskedelmi, Maróthy László környezetvédelmi és vízgazdálkodási miniszter lett.

<sup>14</sup> BIHARI MIHÁLY: *Reform és demokrácia. Medvetánc*, az 1987/2. szám melléklete, 165–225. p.

<sup>15</sup> Uo. 215. p.

A javaslatok világosak, egyértelműek.

Formálisan ugyan az Országgyűlés a törvényalkotás joga, ám ténylegesen „a párt vezető szervei és apparátusa” határozzák meg a törvények tartalmát és az országgyűlési képviselők csupán – a demokratikus centralizmusnak megfelelően – végrehajtják a központi szervek döntéseit, azaz megszavazzák az előkészített törvényjavaslatokat. A törvényalkotás jogának „visszaadása” tehát a párt túlhatalmának megnyirbálását is jelentené...

Az Országgyűlés ekkor évente általában két (tavaszi és őszi) ülésszakot tartott, ám ezek tipikusan egynaposak voltak (csak kivételesen tartott két napig), de mivel nem folyt érdemi vita és törvényalkotás, ez a rövid időtartam elegendő is volt e munkára.

A „*Reform és demokrácia*” idézett rövid részletének utolsó mondatához mindössze annyi kívánczik megjegyzésként, hogy a NET „*törvénymódosító és az Országgyűlést helyettesítő jogköre*” lényegében egybeeső kategóriák. Abszurditás ugyan, hogy a legfelsőbb képviseleti szervet helyettesíteni lehet, de ha mégis erre joga van a NET-nek, akkor ebbe a törvényalkotás terén történő helyettesítés is beletartozik. Mivel azonban törvényt kizárólag csak az Országgyűlés hozhat, erre a NET-et nem lehet feljogosítani, ennél fogva a helyettesítő jogkörben alkotott jogszabály a törvényerejű („törvény erejű”) rendelet lehet.<sup>16</sup>

### A Független Jogász Fórum állásfoglalása

3. Az 1988. november 27-én tartott alakuló ülésén a *Független Jogász Fórum állásfoglalást* ad ki,<sup>17</sup> amely állásfoglalás elsősorban a választójogi rendszer módosításáról szól, ám következményeiben ennél jóval távolabb mutat. (Fontossága miatt szükségesnek tartom néhány megállapításához

<sup>16</sup> Nem közvetlenül ide tartozik tematikailag, de itt is megemlíjtük, hogy amikor arról folyt a vita, hogy a NET helyébe lépő köztársasági elnök kapjon-e rendeletalkotási hatáskört (hiszen a NET alkotott törvényerejű rendeletet), akkor érvként szerepelt, hogy mivel a tvr-alkotási hatásköre az Országgyűlést helyettesítő jogából folyik és a köztársasági elnöknek nincs parlament-helyettesítő joga, a belépő egyszemélyi államfőt jogalkotási hatáskör se illesse meg...

<sup>17</sup> (Közlemény) A Független Jogász Fórum állásfoglalása az országgyűlési képviselők és a helyhatósági-önkormányzati választójogi törvények, továbbá a hatályos jog módosításáról szóló törvénytervezet dolgában.

rövid megjegyzéseket fűzni, annál is inkább, mert azok tanulságosak lehetnek más, hasonló esetekben is.)

*„...annak tudatában, hogy a parlament körül mintegy kongresszusi jellegű informális jogszabályt előkészítő – jogszabályalkotó folyamat van kialakulóban;...*

*[...]*

*A Független Jogász Fórum állítson össze – résztvevőiből szervezendő – munkacsoportot az ismertetett elvek szerinti alternatív törvénytervezet kidolgozása érdekében.”*

Ez a látszólag súlytalan megállapítás komoly alkotmányjogi jelentőségű, ámde tisztázandó, miféle „kongresszusi jelleg”-ről van itt szó?

A jogalkotásról szóló, ekkor hatályos 1987. évi XI. tv. ugyanis pontosan meghatározta, hogy „27. § A Minisztertanács elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak a) a miniszterek, b) a szabályozásban érdekelt országos hatáskörű szervek vezetői, továbbá c) az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek”; valamint, hogy „33. § A lakosság széles körét érintő törvényjavaslat előkészítése során társadalmi vitát kell szervezni. Társadalmi vita más jogszabály előkészítése során is szervezhető. 34. § (1) A társadalmi vita szervezésénél és módjáról az általa kezdeményezett törvény esetén a Minisztertanács, más jogszabály esetén a Minisztertanács vagy az előkészítő miniszter, államtitkár foglal állást, és kéri fel a közreműködésre az érdekelt társadalmi szervezeteket és érdekképviselői szerveket.”

Egyébként hogy jön ahhoz egy addig nem is létező, de legalábbis hivatalosan nyilvántartásba nem vett „szervezet”, azaz a Független Jogász Fórum, hogy beleszóljon abba a jogalkotási folyamatba, amelyet a hatályos törvény egyértelműen szabályoz? – Nos, az idézett (bevezető) mondat fontos „legitimációs” alapot jelent.

Ismeretes, hogy a szerve(zete)ket lehet úgy is felosztani, hogy azok „állandóan működő”, illetve „kongresszusi típusúak”.<sup>18</sup>

Mivel a jogszabályok előkészítésében részt vevő szervezetek, érdekképviselői szervek (tagjai) előre nem ismertek, nem meghatározottak, s e „kongresszusi típus” jellegének a Független Jogász Fórum is megfelelt, az

<sup>18</sup> E megkülönböztetésről korábban, a prezídium-típusú szervek kialakulásánál volt szó.

idézett mondattal éppen magát „legitimálta”, azt igazolta, hogy megvan a jogi-erkölcsi alapja bekapcsolódni a jogalkotási folyamatba.

*...annak tudatában, hogy a parlament a jelenlegi összetételében az előtte álló korszakos igényű jogalkotói feladat ellátására – különösen új demokratikus alkotmány létrehozására – nem alkalmas,...* [...]

Mivel az alkotmányozó és a törvényhozó „hatalom”<sup>19</sup> szervezetileg nincs elválasztva egymástól, elsőként az – új demokratikus alkotmány létrehozására alkalmatlan – Országgyűlés megbízatásának megszűnését kellene elérni (hiszen a mandátuma – az öt évre szóló megbízatása miatt – csak 1990-ben jár le). Az Alkotmány 28. § (1) bek. szerint „Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is”, ám ez a változat kiesik, hiszen a parlament erre nyilvánvalóan nem hajlandó.

Lehetőségként adódik a képviselők visszahívása.

### A visszahívás

A képviselő visszahívására – a kötött mandátum miatt – elvileg korábban is lehetőség volt. „Tartalommal kezd megtelni egy eddig formális jogintézmény: a képviselői visszahívás... A visszahíváshoz – a mandátum keletkezésénél ismert szabály mintájára – a választópolgárok több mint felének a szavazásában való részvétele és az szükséges, hogy az érvényes szavazatok több mint a fele a visszahívás mellett legyen... a képviselők visszahívását az érintett választópolgárok legalább tíz százaléka kezdeményezheti... A jogállamiság lényege, hogy a politikai konfliktusok feloldásához nyilvánosságot teremtő törvényes keretek kellenek. A képviselők tényleges felelősségre vonása eddig többnyire nem a nyilvánosságot teremtő alkotmányjogi intézmények keretei között történt, hanem szinte kizárólag a politikai viszonyok világában. A politika az egyszerűbb és gyorsabb eljárást biztosító jogi lehetőségeket használta fel. Kedvelt intézmény volt a képviselői lemondás (lemondatás), amely a legsimább és legkevésbé nyilvánosságot teremtő formája a mandátum megszűnésének. (Az

<sup>19</sup> Mivel a szocialista ideológia tagadta a hatalmi ágak elválasztásának elvét, helyette a hatalom egységének doktrínája érvényesült, a „törvényhozó hatalom” kifejezés az „alkotmányozó hatalommal” szembeállítva nem okozhat félreértést.

1953–1958 közötti parlamenti ciklusban például 30, az 1985–1990-es ciklusban eddig 7 képviselő mondott le, többségük politikai okok miatt)<sup>20</sup>

Persze, a visszahívás „mellőzésének” jól látható okai voltak. „Az 1983-as választójogi törvényig a visszahívás a gyakorlatban alig kivihető eljárás volt, a képviselők visszahívása közvetlen demokratikus nagygyűléseken, nyílt szavazással történhetett volna. A joghézagok jelenleg az eljárás egyes mozzanataiban teremtenek értelmezési zavarokat. Nem világos mindennek-lőtt, hogy melyek a visszahívási javaslat kellékei, kihez kell azt benyújtani, hogyan és mennyi idő alatt jut el az indítvány a döntésre jogosult szervhez, az Elnöki Tanácshoz.”<sup>21</sup>

1989 tavaszán egymás után kerültek nyilvánosságra a visszahívási kezdeményezések és hírek az összegyűjtött aláírások számáról és a visszahívás indokairól. – Érdekességgént említsünk meg néhányat – ezek viszonylag jól mutatják az adott kor közéleti-politikai hangulatát is!

A sor *Vida Miklós* (gépészmérnök, Budapest, 23. választóközet; az Országgyűlés alelnöke, a NET tagja) képviselővel kezdődött. A mandátumától való megfosztását az egy évvel korábban alakult Fidesz műgyetemi csoportja kezdeményezte. (A csoport vezetője Wachsler Tamás volt.) Az ok: Vida egyike volt azoknak, akik zárt ülést kezdeményeztek a bős–nagygyarosi vízlépcső szavazásán. Vida esetében 1710 aláírás kellett az eljárás megindításához. A szervezők 2175 aláírást adtak le, a választási elnökség azonban 635 aláírást nem vett figyelembe, mivel szerintük ezek az aláírások nem a kerület lakóitól származtak vagy olvashatatlanok voltak az aláírások. Így viszont 169 aláírás hiányzott az eljárás megindításához. ... Az aláírást kezdeményező Fidesz-képviselők és a jelen levő újságírók többsége úgy vélte, hogy a választási elnökségnek keresnie kellett volna azokat, akiknek aláírása olvashatatlan, illetve nem jelölték meg lakcímüket. S ha ők megerősítik véleményüket, meglenne a szükséges 10 százalék. – Ha a választási törvényben nincs speciális szabály arra, mit kell tenni, akkor az általános jogelvek szerint kell eljárni – vélte egy jogvégezett újságíró –, azok pedig kimondják, ha egy

<sup>20</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői visszahívás. A többség határozhat... *Magyar Nemzet*, 1989. január 28. (Kiemelések az eredetiben.)

<sup>21</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői visszahívás. Uo. – Egyébként annyi megjegyzés kívánkozik ehhez (ami akkor evidens lehetett, nem kellett magyarázni), hogy az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvényről van szó, másrészt, hogy a NET nem magáról a visszahívásról dönt, hanem arról, hogy kitűzze-e a visszahívásról ténylegesen döntő szavazást.

beadvány hiányos, azt nem szabad visszautasítani, hanem kérni kell a kérelmezőt a hiány pótlására. Jelen esetben az aláírásgyűjtők keressék meg az olvashatatlan aláírásúakat... A választási elnökség tagjai hajthatatlanok maradtak, az Elnöki Tanácsnak a visszahívási eljárás megszüntetését javasolják. Ennek a lépésnek ment elébe Vida a lemondásával.<sup>22</sup>

Mivel ekkor merült föl először az aláírások „hitelességének” kérdése, ebben is érkezett megoldást tartalmazó javaslat:

*Miért idéznék belügyi szervek elé a képviselő visszahívását szorgalmazó választókat?*<sup>23</sup>

Megdöbbenéssel értesültünk róla, hogy a budapesti VIII. kerületi választási elnökség a *Vida Miklós* képviselő visszahívását követelő aláírások valódiságáról az összeállítandó választói névjegyzék alapján kíván meggyőződni, méghozzá igazságügyi és belügyi szakértők bevonásával. Tiltakozunk az ellen, hogy – különösen a mai nehéz gazdasági helyzetben – ilyen értelmetlen bürokratikus eljárásokra pocskolják az adófizetők pénzét. Az aláírások ellenőrzéséhez, amennyiben ez valóban szükséges, elegendő néhány másodperc gépi idő (100 véletlen szám generálására), továbbá 3–4 népfront aktivista és ugyanannyi fő az aláírásgyűjtők közül, akik két nap alatt párosával végigjárnák a véletlenszerűen kiválasztott 100 címet. Ha így legalább 98 aláírás hitelesnek bizonyul, akkor 99 százalékos biztonsággal állítható, hogy az aláírások közül legalább 2000 valódi. Ez föltétlenül kisebb eltérést jelent a valóságos helyzettől, mintha valamennyi érintett választópolgárnak belügyi szervek előtt kellene megerősítenie a visszahívással való egyetértését.

*dr. Szőkefalvi-Nagy Béla*, akadémikus;

*dr. Csákány Béla*, egyetemi tanár, a matematikai tudományok doktora

*dr. Csörgő Sándor*, egyetemi tanár, a matematikai tudományok doktora

*dr. Pollár György*, tudományos főmunkatárs,

a matematikai tudományok kandidátusa

<sup>22</sup> TSZA: 1989: Vida Miklós országgyűlési képviselő lemond, miután visszahívták. Nem várta meg az eljárás végét az alelnök *Index.hu*, 2008.03.13.

<sup>23</sup> Megjelent: *Magyar Nemzet*, 1989. január 20. – Illő megjegyezni, hogy az aláírók közül az utolsóként szereplő családi neve helyesen: Pollák.



Erre a VIII. kerületi választási elnökség azonnal közleményben reagált:

... mivel képviselő visszahívására eddig még nem volt példa – az eljárás jogszerűségét biztosítandó – az Igazságügyi, ... valamint a Belügyminisztérium *szakértőinek segítségét* kérték. ... hogy a szakemberek *elvi állásfoglalással, módszertani útmutatással* segítsék kiküszöbölni a joghézag adta hiányosságokat. Erről van szó, nem pedig a választók belügyi szervek elé idézéséről. A félremagyarázás rosszindulatú és az ügyet sem viszi előbbre.

Dauda Sándor (mozdonyvezető) képviselő visszahívása ügyében Zuglóban a 45-ös számú választókerületben két és fél óra alatt összegyűlt mintegy 2000 aláírás annak érdekében, hogy tartsanak szavazást. A szórólapok szerint a választók azért nincsenek megelégedve Dauda tevékenységével, mert 1985 óta nem tartott képviselői beszámolót, a parlamentben a Bős–nagymarosi vízlépcsőrendszer megépítése mellett szavazott, figyelmen kívül hagyva több száz választója hozzá intézett levelét, továbbá cirkusznak nevezte az Országgyűlés demokratikus vitáit. – Dauda Sándor népszerűtlenségére jellemző, hogy csupán egy olyan épületben tagadták meg a lakók az aláírást, ahol belügyi tisztviselők laknak. Ez a második eset 1948 óta, hogy választók egy országgyűlési képviselő visszahívását kezdeményezték. Az első Vida Miklós józsefvárosi képviselő volt.<sup>24</sup> – A kezdeményezők leadták ugyan a több mint 2500 aláírást tartalmazó ívet, Dauda Sándor azonban nem várta meg az eljárás folytatását, lemondott mandátumáról.

Cservenka Ferencné (több mint húsz éven át volt a Pest megyei pártbizottság első titkára, 1988-ig a Központi Bizottság tagja) visszahívási ügye kétségtelenül a legnagyobb figyelmet váltotta ki 1989 elején. – „A képviselőnő a parlamenti vitákon *meglehetősen passzív*, nem szólal föl. Bős–Nagymaros vitáján az építkezés folytatására, befejezésére szavazott. Felmerült bennünk, hogy másként kellett volna állást foglalnia. A novemberi találkozón arra kértük, hogy az egyesületi törvénytervezet vitáján *támogassa a pártalapítás lehetőségét, s ellenezze, hogy külön párttörvényre lenne szükség a többpártrendszer kialakítására. Ő éppen ellenkezőleg szavazott.* Egyébként pedig rendkívül merev politikai álláspontot képvisel, nem

*a reformok mellett áll.* A helyi ügyeket tekintve: harminc éve képviselő, s Gödöllő *ellentmondásos fejlődése, vagy éppen fejlődésképtelensége miatt részben őt is felelősség terheli.* Meggyőződésünk, hogy lépni kell, legyen ő a harmadik képviselő, akinek visszahívását képviselik a választók, vagy azok egy csoportja.”<sup>25</sup> – Felróták még Cservenkának egy fórumon elhangzott kijelentését is. Ezen a Hazafias Népfront titkárának zárszavára – „Bizonyosak vagyunk, hogy képviselőnk a jövőben is a nép és választói érdekeit fogja képviselni” – tisztán hallhatóan azt mondta: „Nem, én a pártét!”. (Erről a Pest Megyei Hírlapnak később azt mondta: „Azon az összejövetelen én a kormány 1989. évi költségvetéséről tartottam tájékoztatót, és nem a képviselői munkám értékeléséről. Ott valóban megkérdezték tőlem, hogy van-e programom. Azt válaszoltam, hogy olyan programom nincs, amely a párt és a kormány célkitűzéseivel ellentétes lenne. Azt támogatom, ami a fejlődést, a kibontakozást szolgálja.”) ... az aláírásgyűjtés egy január végi péntek délután kezdődött, az emberek sorban álltak az alkalmi pultoknál, szombat délre össze is jött a szükséges 2700 aláírás (az 1985-ös választópolgárok tizede), de az aláírásgyűjtést folytatták, így vasárnap estig 4880 aláírás gyűlt össze. „Az aláírásokat lefénymásoltuk, elrejtettük valahova, az eredeti aláírásokkal pedig kértük az Elnöki tanácsot a népszavazás haladéktalan kiírására. Kérdésünkre választ sohasem kaptunk, de hál’ istennek a kérdés egyszerűbben megoldódott. 1989. április elején Cservenkáné lemondott képviselői mandátumáról.”<sup>26</sup>

Korom Mihály lett április végén újabb nagy célpont:

Korom Mihály országgyűlési képviselő – korábban igazságügy-miniszter, majd az MSZMP Központi Bizottságának titkára és a Politikai Bizottság tagja, ma az Alkotmányjogi Tanács elnöke – *visszahívását követeli a Magyar Demokrata Fórum kiskunfélegyházi szervezete.* A sajtóhoz is eljuttatott nyílt levél egyebek mellett hangoztatja: – Követeljük, hogy Korom Mihály, Kiskunfélegyháza országgyűlési képviselője mondjon le mandátumáról. Levelünk közzétételével egy időben aláírásgyűjtést kezdeményezünk a képviselő választói által történő visszahívásának céljából.

<sup>25</sup> STÉPÁN BALÁZS: Gödöllő – még az aláírásgyűjtés előtt. Miért akarja az MDF Cservenka Ferencné visszahívását? *Magyar Hírlap*, 1989. január 21.

<sup>26</sup> TSZA: 1989: Cservenka Ferencné visszahívása. *Index.hu* 2009.01.19.

<sup>24</sup> HASZÁN: Daudát csak a belügyiek nem hívnák vissza. *Index.hu* 2009.01.09.

[...] Korom Mihály visszahívásához 2300 aláírás szükséges. ... „Korom Mihálynak szinte semmiféle kapcsolata sem volt a város lakosságával, ha gyárlátogatásra indult, munkásörök sorfala közt haladt.”<sup>27</sup>

Hamarosan arról szólt a tudósítás, hogy „Kiskunfélegyházán egyetlen hét elég volt, hogy kétezernél több aláírást gyűjtsenek országgyűlési képviselőjük, dr. Korom Mihály visszahívására. Az akciót a Magyar Demokrata Fórum helyi szervezete kezdeményezte, s most azon gondolkodnak, hogy tovább folytassák-e a sikeres aláírásgyűjtést, vagy pedig megálljanak a visszahívási eljárás elindításához szükséges tíz százaléknál”<sup>28</sup> – Nem kellett sokáig gondolkodniuk, mert Korom Mihály még májusban lemondott képviselői mandátumáról és KB-tagságáról is.

A visszahívás-kezdeményezéseket nem véletlenül idéztük-ismertettük kissé részletesebben.

Kukorelli István pontosan fogalmazott az előbb idézett cikkében, amikor azt írta: „Kedvelt intézmény volt a képviselői lemondás (lemondatás), amely a legsimább és legkevésbé nyilvánosságot teremtő formája a mandátum megszűnésének.”

1989 előtt a képviselők visszahívása gyakorlatilag nem létezett. Lehetőség volt ugyan rá, de csak elvileg.

A kötött mandátum lényegéhez tartozott, hogy a megválasztott köteles volt teljesíteni egy „általános” választói utasítást a parlamenti munkája során. Ennek közjogi alapja az volt, hogy – az 1983. évi III. tv. 43. §-a szerint – „(2) A Hazafias Népfront Országos Tanácsa az országgyűlési képviselőjelöltek névsorát az Országos Választási Elnökséghez nyújtja be [...] (3) A bejelentést írásban kell megtenni, és csatolni kell hozzá a képviselőjelöltek nyilatkozatát arról, hogy a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadják”. Mivel az egyetlen pártnak (MSZMP) nem volt érdeke, hogy lehetőséget adjon az általa „védett” képviselők választók általi elmozdítására, nyilvánvaló, hogy ennek megfelelően a törvényi szabályozás olyan módon történt, hogy „joghézagai” miatt váljék lehetetlenné a visszahívás.<sup>29</sup>

A választók kizárása a képviselők mandátumának esetleges megrövidítéséből azt is jelentette, hogy erről a képviselő önkéntes lemondásán kívül kizárólag a párt dönthetett, egyszerű, „diszkrét” módon, úgy, hogy a neki már „nem tetsző” képviselőt „lemondatta”. Ezért, bár elvileg a képviselő az Országgyűlésben a választókerülete érdekeit lett volna köteles érvényesíteni, a szoros pártfüggőség miatt ez háttérbe szorult, s helyébe a pártérdek lépett.<sup>30</sup>

A visszahívás lehetőségének a rendszerváltás idején történő „föléledése” mindenesetre azt mutatja, hogy egy jogintézményt önmagában az még nem tesz értéktelenné, ha éppen nem alkalmazzák, nem helyes korán alávetni a deregulációs törekvéseknek. Az ismertetett esetkör azt látszik igazolni, hogy már a visszahívási eljárás megindítása, az aláírásgyűjtés megkezdése elegendő lehet arra, hogy a célba vett képviselő ne vállalja az e folyamatot kísérő lelki-morális terhet, a nyilvánosság figyelmének kényszerű elviselését és inkább önként mond le a mandátumáról. A választók ezáltal szintén beleszólhattak a mandátum sorsába és ezzel megszűnt a pártnak a képviselők elmozdítására vonatkozóan korábban meglévő gyakorlati „monopóliuma”.

Hozzá kell tennünk, hogy az eddig említett esetek csak az ismertebbek voltak, de a lavina elindult. Hozzátehetjük, hogy 1989. március 8-án *Gajdos Ferenc* (Budapest, 43. sz. választókerület) mondott le, bár ellene nem kezdődött aláírásgyűjtés. – *Apró Antal* 1989. május 8-án mondott le a képviselői mandátumáról, igaz, ekkor már betöltötte 76. életévét. (Korábban már kimaradt a Politikai Bizottságból, az 1988. májusi pártértekezleten a Központi Bizottságból is.) Lemondásával egyidejűleg a politikától is visszavonult.

Varga Gyula a következőket írta: „Több évtizedes közéletiségem és a dolgozó osztályom melletti elkötelezett nézeteimért tudatos politikai és szervezeti támadások értek. ... Nem látok lehetőséget arra, hogy képviselői munkámat felelősséggel, zavartalanul végezhessem. Ezért a Zala megyei 2. számú választókerületben 1985-ben elnyert mandátumomról lemondok.” – (Előzőleg nyílt vita folyt közöttük és az MDF helyi szervezete között, ami után az MDF és a Fidesz aláírásgyűjtést kezdeményezett a visszahívására. Ezt tette értelmetlenné a lemondásával Varga Gyula.)<sup>31</sup>

<sup>27</sup> (lengyel): MDF-akció Korom Mihály visszahívására. Eddig ezer aláírás. *Magyar Hírlap*, 1989. április 29.

<sup>28</sup> (lovas): Kétezernél több aláírás Korom Mihály képviselő visszahívására. *Magyar Nemzet*, 1989. május 9.

<sup>29</sup> Lásd Vida Miklós esetét, amelyben a kerületi választási elnökség pontos szabályozás

híján nem tudott mit kezdeni az aláírások hitelességének ellenőrzésével stb.

<sup>30</sup> Pontosán mutatja ezt Cservenkáné esete, aki arra, hogy „Bizonyosak vagyunk, hogy képviselőnk a jövőben is a nép és választói érdekeit fogja képviselni” – tisztán hallhatóan azt mondta: „Nem, én a pártét!”...

<sup>31</sup> Vö. (Megyei tudósítónktól): Lemondott Varga Gyula. *Népszabadság*, 1989. május 17.

Persze, nem lenne helyes a visszahívási lehetőséget túlértékelni! Ezt Géczi István esete szemlélteti.

„Újabb képviselői visszahívási akció kezdődött. A XV. Kerületi Ellenzéki Kerekasztal nyílt levelet intézett dr. Géczi István országgyűlési képviselőhöz. Kifogásolják, hogy a képviselő nézetei a nagymarosi vízerőműről, a munkásőrségről és a párttörvényről nem képviselik választói akaratát. Megjegyzik, hogy annak idején sikerebben védte a válogatott kapuját, mint ma a nemzet érdekeit, ezért felszólítják: önként mondjon le mandátumáról.”<sup>32</sup> – Erre a képviselő egy interjújában válaszolt: „A vízerőművet illetően ... arra az álláspontra jutottam, hogy a komplex beruházást minél előbb be kell fejezni. A kormány most felfüggesztette a beruházást... A levélnek a munkásőrségre vonatkozó kitételével nem értek egyet, mert az említett beszámolón válaszom az volt: a munkásőrség egy bizonyos történelmi időszakban született, s abban a történelmi időszakban, amikor már nem lesz rá szükség, meg is fog szűnni. A párttörvénnyel kapcsolatban: én a javaslat kezdeményezői között voltam. A XV. kerületért, az ország ügyeiért mindenkor őszintén kiálltam. Egyébként nem szeretem, ha a sportmúltamat összehasonlítják képviselői tevékenységemmel.”<sup>33</sup> – Mindenesetre Géczi István nem mondott le képviselői mandátumáról, és aláírásgyűjtés sem kezdődött visszahívása érdekében...

„A visszahívási kezdeményezések (fenyegetések) elszaporodása jelzi, hogy az Országgyűlés 1985-höz képest – a nagy összetételbeli megújulás ellenére – egy részben bizalomvesztett politikai környezetben tevékenykedik. A bizalom visszaszerzéséhez nem a visszahíváson keresztül vezet az út, ekkor csak a pótképviselő lép be. A visszahívás csupán korrekciós intézménye lehet egy hatékonyan működő választási rendszernek. Nem lenne szerencsés, ha tömegesen ezen az egyébként rendkívül konfliktusos intézményen – mert minden felelősségre vonás egyben ítélkezést is jelent – keresztül próbálnánk lemérni bizalmi közállapotainkat.”<sup>34</sup>

Ez az elemzés is pontosan rávilágít arra, hogy a „bizalomvesztett” Országgyűlés összetétele a visszahívásokkal lényegesen nem változtatható meg, annak legitimációja ezen az úton nem állítható helyre.

<sup>32</sup> (kőszegi): „Az előjeleket tekintve nem lepott meg...” Géczi István reagálása a visszahívásra. *Esti Hírlap*, 1989. május 16.

<sup>33</sup> Lásd uo.

<sup>34</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői visszahívás. Uo.

A helyzetet csak nehezíti, hogy olykor még a pótképviselő belépése is bizonytalan, mint ez történt Cservenkáné említett esetében. A Cservenka Ferencné lemondása folytán megüresedett képviselői helyet – a választójogi törvény értelmében – a megválasztott pótképviselőnek kell betöltenie. Szombati értesülésünk szerint azonban Zöld Józsefné, Gödöllő és Isaszeg pótképviselője, a Ganz Árammérőgyár igazgatóhelyettese nem vállalja a megbízatást, ezért, amennyiben írásban is benyújtja a lemondását, *időszaki választásokat* kell kiírni. A mandátum visszaautasítását Zöld Józsefné egyrészt egészségi állapotával indokolta, másrészt azzal, hogy minden idejét lekötötte az árammérőgyár közeli átalakítása vegyes vállalatát. Nem titkolta azonban a következőket sem: „Cservenka Ferencné lemondását, illetve a visszahívási kísérletet a hatalmi harc megnyilvánulásának tekintem”.<sup>35</sup>

Még egy adalék a visszahívás kérdéséhez.

A visszahívás logikailag a *kötött mandátumhoz* kapcsolódik, hiszen ott kell teljesíteni a választói utasítást, aminek elmulasztása vagy hibás teljesítése vezethet a képviselő választók általi elmozdításához, és a rendszerváltás után ezt a szisztémát a szabad mandátum rendszere váltotta föl. *Szabad mandátum* esetén nincs választói utasítás, aminek teljesítéséről be lehetne kellene számolnia a képviselőnek, és ha a választók ezzel elégedetlenek lennének, elindíthatnák a „mandátum visszavonására” irányuló eljárást. Emiatt vetődik föl a kérdés: *létezik-e visszahívás a szabad mandátum érvényesülése esetén.* – A választ külföldi példa adja.

Az USA 16 tagállamában a XIX–XX. század fordulóján a politikai pártok olyan mély gazdasági-hitelességi-morális válságba kerültek, hogy a választók teljesen elfordultak tőlük, elutasították közreműködésüket a választások idején is. Nélkülük választottak képviselőket, kormányzót stb., ám törvényben rögzítették elmozdításuk lehetőségét is, ha nem lesznek megelégedve munkájukkal. Ez az ún. „recall election” („visszahívási választás”) intézménye. Lényege: ha megfelelő számú aláírás összegyűlik, kiírják a recall electiont. (Ezen indul a tisztséget betöltő is, másképpen nem „visszahívási” lenne a választás.) A tisztségviselő csak akkor tudja megőrizni hivatalát, ha megszerzi az érvényes szavazatok több mint a felét (megválasztásához általában elég a relatív többség is!), ellenkező esetben a legtöbb szavazatot kapott „kihívó” győz. (Ily módon jutott kormányzói tisztséghez 2003-ban

<sup>35</sup> Cservenka Ferencné: Az idő tesz igazságot. A gödöllői pótképviselő sem vállalja. *Vasárnapi Hírek*, 1989. március 5.

Kaliforniában Gray Davis ellenében Arnold Schwarzenegger.) – *Nem kizárt tehát a szabad mandátum esetén sem a visszahívás!*<sup>36</sup>

### Alkotmányozó nemzetgyűlés?

A Független Jogász Fórum állásfoglalásának idézett részében sajátos probléma rejlik.

Azzal a súlyos állítással ugyanis, hogy tagadja az 1985-ben megválasztott Országgyűlés legitimációját (alkalmasságát új alkotmány létrehozására), egyidejűleg azt a kérdést is fölveti, hogy „*helyette*” ki jogosult egy új *alaptörvény elfogadására*. Az éppen mandátumát töltő parlament esetében ez nem vitás, ám a közjog elmélete világosan megkülönbözteti az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat, tehát a törvényhozó testület nem szükségképpen jogosult egyben alkotmányozásra is. – Ez a megkülönböztetés viszont a „rendszerváltozás” politikai-közjogi „izgalmi állapotában” nagyon érzékeny pont lehet, figyelmen kívül hagyása könnyen legitimációs deficitet idézhet elő.

A Független Jogász Fórum nyilvánvalóan tisztában volt ezzel a dilemmával, ezért javasolt egyfajta „megoldást” is erre a helyzetre.

*A Független Jogász Fórum célja végső elemzésben az, hogy a szűkebb igazságügyi kormányzat és a lehető legszélesebb jogászrétegek jóindulatú, szakszerű és aktív közreműködésével keletkezzék olyan törvény, amelynek alapján egy nevében országgyűlés – de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés – alakulhat. E testület a réteg- és érdektagság szem előtt tartásával kialakított, valódi nemzeti konszenzus bázisán lesz, illetve lehet képes megalkotni mindazon törvényeket, amelyeket*

- nemzetközi kötelezettségvállalásunk alapján de jure;
- a szorító társadalmi szükség miatt de facto megalkotni elkerülhetetlen.”

<sup>36</sup> TÓTH KÁROLY: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Magánkiadás, Szeged, 2010, 153. p.

Senki előtt nem lehetett kétséges, hogy az MSZMP által uralt Országgyűléstől nem volt elvárható egy új, demokratikus alkotmány létrehozása, ezért az 1985-ben megválasztott parlament helyett új törvényhozó testület kell; ennek összeállításához azonban – az 1985-ös eredmények alapján – új választójogi törvényre lenne szükség.

Sajnos, a Független Jogász Fórum e „javaslata” eléggé homályos, szakmailag is nehezen értelmezhető.

Mit jelent az, hogy „*keletkezzék olyan törvény*”? – Törvény nem „keletkezik”, hanem az arra hatáskörrel rendelkező szerv (nálunk az Országgyűlés) megfelelő eljárási rendben elfogadja (megszavazza). Ez azonban olyan „korszakos jelentőségű” jogalkotói feladat lenne – hiszen ennek alapján alakulhatna egy „tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés” –, amelyre az akkori Országgyűlés „nem alkalmas”.

Maga az elképzelés – alkotmányozó nemzetgyűlés alakítása – az adott helyzetben a legjobb megoldás lehet, hiszen éppen az ekkorra legitimációját veszített, 1985-ben választott Országgyűlést teszi mellőzhetővé, sőt, „két legyet is lehet ütni egy csapásra”, hiszen – jobb híján – tudomásul kell venni, hogy az Országgyűlést a törvényalkotásban nem lehet helyettesíteni, ezért átmenetileg még szükség van rá, de csak addig, ameddig az átmeneti időszakra vonatkozó jogszabályokat meghozza, de az alkotmányozásra már nem lehet jogosult...

Az alkotmányozó nemzetgyűlés létrehozásának gondolata a rendszer-váltás kapcsán hazánkban is viszonylag hamar fölmerült. Az MDF országos gyűlésén 1989. március 11-én *Bíró Zoltán* beszédében a párt 1988 november óta képviselt álláspontjának megfelelően kijelentette, hogy alkotmányozó nemzetgyűlésre van szükség, ennek megfelelően az elfogadott Politikai nyilatkozat is követelte „*a demokrácia megteremtésének első lépéseként az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását*”. (MDF. A Magyar Demokrata Fórum országos gyűlésének lapja 3. sz. 1989. március 13. 4. o.)<sup>37</sup>

Bíró Zoltán (és az MDF) világos koncepcióját azonban – kívülről és belülről egyaránt – hamarosan bontani kezdték.

„Kívülről” az SZDSZ 1989. március 19-i közgyűlésén az SZDSZ akkor elfogadott programjának (*A rendszerváltás programja*. SZDSZ, 1989. 159 o.) megfelelően Kis János jelentette ki felszólalásában: „az SZDSZ ügyvivői és

<sup>37</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. május 1-i bemutató fórumának jegyzőkönyvéhez fűzött 23. sz. jegyzet. In *A rendszerváltás forgatókönyve*. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. CD-ROM – (Kiemelés – T. K.) – Erre még visszatérünk.

tanácsa nem tartják kívánatosnak az alkotmány gyors elfogadását, ami azt is jelenti, hogy nem tartjuk kívánatosnak a jelenlegi parlament feloszlásának sürgetését egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását. (...) Ha kieroszakolunk egy előrehozott választást, akkor az MSZMP-nek nem lesz más módja, mint kieroszakolni a saját győzelmét ezen a választáson...” Kis János: A liberalizmusról és az átmenet politikájáról. *Szabad Demokraták*, 1989. 4–5. sz.<sup>38</sup>

De térjünk vissza a Független Jogász Fórum említett állásfoglalásában szereplő fontos kiegészítéshez, hogy ti. „*egy nevében országgyűlés – de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés – alakulhat*”!

Ez utóbbi kitétel azonban a *Független Jogász Fórum* tévedését mutatja, mert hiszen a két testületi forma között nincs semmiféle „átmenet”; a kettő jellegében, sőt, *lényegében különbözik* egymástól. – Mivel a kérdés ennél jóval bonyolultabb, érdemes ennek kibontását kissé messzebbre kezdeni.

Az államhatalmi ágak elválasztásának elmélete hosszú ideje izgalmas része a politikai filozófiának és a közjog elméletének. Ennek ismertetésétől eltekinthetünk, igen gazdag irodalma ismert.<sup>39</sup>

A hatalom megosztása kapcsán mindenkinek rögtön a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom elválasztása jut eszébe. Szólni kell azonban – még ha röviden is – az *alkotmányozó hatalom* kérdéséről, amely a törvényhozáshoz viszonyítva kap értelmet.

John Locke (1632–1704) már igen korán – sőt, anélkül, hogy a mai értelemben vett alkotmány fogalmát ismerhette volna –, beszélt az alkotmányozó hatalomról.

*Mivel a társulásra lépő emberek nagy célja az, hogy békében és biztonságban élvezzék tulajdonukat, s ennek legfontosabb eszközei azok a törvények, amelyeket ebben a társadalomban bevezetnek, ezért minden állam legelső és alapvető pozitív törvénye a törvényhozó hatalom létrehozása, amint ahogy a legelső és alapvető természeti törvény, amelynek irányítania kell magát a törvényhozó hatalmat is,*

<sup>38</sup> Uo.

<sup>39</sup> Csak utalunk most pl. SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája* c. könyvére, valamint BIBÓ ISTVÁN (1947-es akadémiai székfoglalója): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In Válogatott tanulmányok II. kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1990, 369–397. p., a legfrissebbek közül külön említendő CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014.

*a társadalomnak és (amennyire a közjával összeegyeztethető) a társadalom minden tagjának megvédése.*<sup>40</sup>

Locke hierarchikus viszonyban állónak állítja be az államon belül létező egyes (ti. törvényhozó, végrehajtó és föderatív) hatalmakat, s azt mondja, hogy ezek fölött létezik egy negyedik is, mégpedig a közösség közvetlen hatalma. – Lényegében ez a törvényhozó hatalomtól megkülönböztethető alkotmányozó hatalom.<sup>41</sup>

Emmer de Vattel (1714–1767) svájci közjogász mind tartalmában, mind formai elemeiben megkülönbözteti a közönséges törvényeket és az alkotmányt, majd ebből kiindulva az alkotmányozó és törvényhozó hatalmat. Az első csoportba az ún. politikai törvények tartoznak, melyek közvetlenül a köz javát kívánják előmozdítani, a második csoportot az ún. polgári jogi törvények alkotják, amelyek az egyének közötti viszonyokat rendezik. A politikai törvények közül azok, amelyek a kormányzás formáját rögzítik (ki kormányozza a népet, a népet kormányzó szervezet vagy testület hogyan jön létre, melyek a jogai és kötelességei stb.), mint az ország alaptörvényei, összességükben, együttesen teszik ki az ország alkotmányát. Az alkotmány jelöli ki a törvényhozó hatalmat, azaz a törvények alkotására, módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére jogosított szerveket. Ez lehet – az alkotmányozó hatalom tetszése szerint – a fejedelem vagy valamilyen testület, vagy a kettő együttesen. A törvényhozó hatalom szervei nem jogosítottak az alkotmány létrehozására vagy módosítására, kivéve mégis azt az esetet, ha az alkotmányozó hatalom a törvényhozó szerveket egyértelműen és kifejezetten megbízta az alkotmány módosításával.<sup>42</sup>

Csink Lóránt a mai terminológiának megfelelően fogalmaz:

Az alkotmányozás tehát a társadalom alapjainak kijelölését jelenti, azoknak az elvi jellegű szabályoknak a meghatározását, amelyeket a mindenkori kormányzat saját politikájának megfelelően tölthet ki tartalommal. Funkciójából eredően az alkotmánynak alkalmasnak kell lennie arra, hogy több, eltérő értékválasztású kormányzat célkitűzései is megvalósíthatóak legyenek. Ellenkező esetben a parlamenti választások tétje [nem] csupán a

<sup>40</sup> JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 132. p. (Kiemelések az eredetiben.)

<sup>41</sup> JOHN LOCKE: i. m. 145. p.

<sup>42</sup> Ismerteti KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* JATE Kiadó, Szeged, 1990, 350. p.

kormányzati irányvonal kiválasztása, hanem az alkotmányos keretek megtartása, illetve lecserélése is. Ez azonban permanens alkotmányozást idézne elő; azt eredményezné, hogy a társadalom stabil viszonyítási pont nélkül marad.

Elvi szinten tehát – szemben a törvényhozással – az alkotmányozás nem a kormányzás eszköze. A parlament törvényhozó tevékenységét megelőzi egy – jellemzően értékválasztás alapján meghozott – döntés, hogy a magatartási viszonyokat milyen módon, irányba akarja alakítani. Ezzel szemben az alkotmánynak nem egyetlen irányt kell kijelölnie, hanem több irány kialakításának keretét kell szolgálnia.<sup>43</sup>

Az alkotmányozó hatalom szervezeti formája, az alkotmányozó (nemzet)gyűlés ismerveit a francia Sieyès abbé (1748–1836) határozta meg három évszázaddal ezelőtt; élesen elválasztva azt a törvényhozásra egyébként jogosított parlamenttől.

*Az alkotmányozás ellátására létrehozott rendkívüli gyűlésnek csak egyetlen feladata lehet: meg kell határozni a törvényhozásra jogosított közönséges nemzetgyűlés szervezetének, működésének, jogosítványainak szabályait. Nem szabad megengedni, hogy azt követően maga alakuljon át törvényhozó testületté. Az ilyen átalakulás lehetősége ugyanis eleve befolyásolhatná, elfogulttá tehetné az alkotmányozó hatalmat, melynek pedig minden kötöttségtől szabadnak kell lennie. Annak lehetőségét is ki kell zárni, hogy az alkotmányozó gyűlés feloszlását követően ennek tagjai a következő törvényhozó nemzetgyűlés képviselői között mandátumot kaphassanak. Legalább egy cikluson keresztül távol kell maradniuk a legfelsőbb képviselői szerv munkájától.*<sup>44</sup>

Jóllehet Sieyès abbé három világos különbséget tett az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szervezetei között, ez a disztinkció még napjainkra sem vált általánosan ismertté, ezért van az, még a legmagasabb szintű állami dokumentumokban is összemosódnak e kategóriák.

<sup>43</sup> CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 30. s. köv. p. (Kiemelés – T. K.)

<sup>44</sup> ISMERTETI KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* i. m. 360. p.

Példaként a 2010-es kormányprogramot említjük.<sup>45</sup>

*2010 tavaszán a rendszerváltás óta először kapott egyetlen politikai erő alkotmányozó erejű demokratikus felhatalmazást Magyarországon. Ez az aktus történelmi felelősséget ró a most megalakult parlamentre. Az új parlament több, mint Magyarország hatodik szabadon választott parlamentje, az új Ház valójában alkotmányozó nemzetgyűlés és rendszeralapító parlament. A kétharmados többségű felhatalmazással a választók megbízták az új Házat és az új kormányt, hogy demokratikus eszközökkel forradalmi változásokat vigyen véghez a legfontosabb nemzeti kérdésekben. Ezzel az ország állampolgárai visszaszerezték az önrendelkezés képességét, a lehetőséget, hogy paktumok és kényszerű kompromisszumok helyett, a közös érdekében, közös erővel új irányba fordítsuk az ország szekerét.*<sup>46</sup>

A kormányprogram vitáját megnyitó expozéjában Orbán Viktor miniszterelnök-jelölt még további magyarázatot is adott:

Annak idején, 21 évvel ezelőtt, október 23-án, amikor az akkori ideiglenes köztársasági elnök kikiáltotta az ideiglenes köztársaságot, és az ideiglenes alkotmány életbe lépett, nem hittem volna, hogy 21 évvel később itt tart majd az ország, ahol tart, és még mindig ez a mondat lesz a magyar alkotmány bevezetője.<sup>47</sup> De hát, mi magyarok gyakran járunk így, az ideiglenes dolgok olykor évtizedeken át állomásoznak hazánkban.

A rendszerváltoztatók, akiket már csak mi képviselünk itt a Házban, tisztában voltak vele, hogy új alkotmányra lenne szükség, szerettek volna alkotmányozó nemzetgyűlést is, de ezt nem sikerült létrehozniuk. Nem jött létre igazi nemzeti egység, és nem született azt kifejező szerződés sem. Helyette

<sup>45</sup> „A Nemzeti Együttműködés Programja” – Ezt a dokumentumot az Országgyűlés 2010. május 29-én – a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg – a Kormány programjaként a 27/2010. (V. 29.) OGY határozattal fogadta el.

<sup>46</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja. II. A nemzeti együttműködés rendszere – Új Társadalmi Szerződés.

<sup>47</sup> Az 1949. évi XX. tv. (alkotmány) többször módosított és 2010 májusában hatályos preambuluma a következőképpen szól: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”



a rendszerváltók jobb híján paktumot kötöttek az állampárttal egy ideiglenesnek szánt alkotmányról. Mint a bevezető mondat mutatja, a rendszerváltoztatók nemcsak tisztában voltak vele, de remélték is, hogy belátható időn belül lehetőség nyílik majd az alkotmányozásra, de nem így történt, mert az első választás után a rendszerváltás nagy pártjai nem tudtak megegyezésre jutni. Magyarország hiába szerezte vissza az önrendelkezés jogát, nem tudta kifejleszteni magában az önrendelkezés képességét, meglehet, éppen ezért ítélte ezeket a pártokat megsemmisülésre, ezért juttatta őket süllyesztőbe a történelem.<sup>48</sup>

Ez a példa is mutatja a fogalom „elmosódottságát”.

A kormányprogram az általános választásokon elnyert kétharmados parlamenti többséget tekinti „alkotmányozó erejű demokratikus felhatalmazásnak”, s emiatt minősíti az újonnan megalakult Országgyűlést „valójában alkotmányozó nemzetgyűlésnek és rendszeralapító parlamentnek”, ami a parlamenti-politikai szóhasználatban látványos, magával ragadó elem lehet ugyan, ám jogilag pontatlan. – Egy parlament ugyanis önmagában nem attól lesz „alkotmányozó”, hogy megvan az alkotmány elfogadásához szükséges (pl. kétharmados) többsége. (Ezért nem nevezhetjük „alkotmányozó nemzetgyűlésnek” pl. az 1994 nyarán alakult Országgyűlést, amelyben a kormánykoalíciónak szintén jelentős többsége volt.)<sup>49</sup>

Persze, hasonló „fogalmi zavarral” jóval korábban is találkozhatunk. Tipikus példája ennek a „Kereszténydemokrata Néppárt Szervező Bizottsága” által 1989. július 14-én közzétett nyilatkozat a választási rendszerrel kapcsolatos vitában:

<sup>48</sup> Lásd *Országgyűlési Napló*, 2010. május 25. (6. ülésnap). – Ami az önrendelkezés jogát-képességét illeti, erről csak annyit: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.” 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésnapján, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. I. rész 1. Cikk 1. pont.

<sup>49</sup> „Rendkívüli jelentőséget tulajdonítok annak, hogy megalakul Magyarország első szociál-liberális kormánya. Európa két nagy hagyományú eszmerendszerének és politikai gyakorlatának ötvözéséből született meg az a koalíció, amely a parlamentben 72 százalékos többséget mondhat magáénak.” – Vö. Horn Gyula expozéja a kormányprogram vitáján. *Országgyűlési Napló*, 1994. július 14. (4. ülésnap).

a) Ebben az országban semmire sincs kevésbé szükség, mint hogy egy relatív többséget a választási eredmények manipulálásával – mert az egyéni választókerület tulajdonképpen ezt jelenti – csekély abszolút többséggé alakítsunk át, és ezzel lehetővé tegyük, hogy az országot egy kisebbség kormányozza. Hogy keményebben fogalmazunk: számunkra 40 évnyi kisebbségi kormányzás teljességgel elegendő volt; nem óhajtunk olyan választási rendszert, melynek bevallott célja az, hogy újabb kisebbségi kormányzásnak teremtsen meg a lehetőségét. ...

b) Ugyanezt a megoldást különös súllyal húzza alá az új Országgyűlés funkciója. Ez az új Országgyűlés lényegében véve alkotmányozó nemzetgyűlés jelleggel jön létre. Meg kell alkotnia az alkotmányt és a következő évtizedek társadalmi berendezkedését alapvető módon meghatározott törvényeket: elég itt a tulajdonviszonyok rendezésére és hasonló súlyú törvényekre utalni. Ilyen súlyú rendelkezéseket tisztességes elvek szerint berendezett demokráciákban kétharmados többséggel szoktak meghozni. Már ezért is teljességgel megengedhetetlen, hogy egy olyan rendet vezessünk be, melynek – ismételjük – bevallott célja az, hogy egy kisebbséget csekély többséggé, mely csekély parlamenti többség ezután a kisebbség nézetét erőltetheti rá az országra.

Nyilvánvaló, hogy azért tekinti „alkotmányozó jellegűnek” az új Országgyűlést, mert „meg kell alkotnia az alkotmányt stb.” tehát ezt az egyetlen ismérvet fogadja el a „közöséges parlamenttől” való elhatárolás alapjának. Másrészt, önmagában az elfogadandó törvények súlya, jelentősége sem lehet meghatározó eleme az alkotmányozó nemzetgyűlés minősítésének, annál is kevésbé, mert ez a testület a klasszikus fogalma szerint az alkotmány elfogadása után köteles feloszlani önmagát, tehát nem jogosult semmiféle törvény meghozatalára.

„Sejtelmes homály” lengi körül az adatvédelmi ombudsman 1997. szeptember 1-i ajánlását is. – A Nyilvánosság Klub Országos Egyesület beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, annak vizsgálatát kérve, hogy az 1989-es átalakulásban kulcsfontosságú szerepet játszó Ellenzéki Kerekasztal (EKA) tanácskozásainak anyaga az Adatvédelmi törvény alapján közérdekű adatnak minősül-e. – Az ajánlásának egy részlete:



*A parlamentek tevékenységét az alig korlátozott nyilvánosság jellemzi. A Nemzeti Kerekasztal – tekintettel megint csak a hiányzó közjog állapotára – erősen emlékeztet a parlamenti működésre, olyannyira, hogy – ha ezt politikai okból tagadta is – szociológiai értelemben a Nemzeti Kerekasztal úgy lépett fel, mint egy parlament, vagy legalábbis mint az Országgyűlés egyik háza. Az Országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megegyeztek.*

*A Nemzeti Kerekasztal az idézőjeles „alkotmányozó gyűlés” szerepét töltötte be. Az idézőjel azért indokolt, mert egyfelől a köztársasági alkotmány – melynek része az átmenet maga is – valójában ott formálódott, ám egyúttal két vagylagos előfeltétel a gyűlés forradalmi vagy jogi megalapozása egyaránt kétséges volt. Az EKA viszont előtere volt ennek az „alkotmányozó gyűlés”-nek.*

Ez a megközelítés kétségkívül elegáns, és mivel az ajánlás érdemi tartalmát csak közvetett módon érinti, az idézőjeles „alkotmányozó gyűlés” kitétel inkább egyfajta irodalmi magyarázatnak, semmint szikár szakmai értékelésnek minősíthető...

Hasonlóképpen nem illethetjük ezzel a megkülönböztető névvel azt a „közönséges” parlamentet sem, amelyiknek megvan a megfelelő többsége, és ennek alapján *el is fogad alkotmányt*, hogy azután folytassa a „rendes” törvényalkotó munkáját.

Rögzítsük: az alkotmányozó nemzetgyűlés fogalmi előfeltétele, hogy legyen *formai szempontból is elválasztva* az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, ezért is tévedett a Független Jogász Fórum, amikor azt írta állásfoglalásába, hogy „*egy nevében országgyűlés – de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés*” (tehát egyetlen szerv!) alakulhat!

Csak e megkülönböztetés ismeretében érthetjük, hogy igen fontos kérdést takart annak meghatározása, hogy *ki jogosult az alkotmányozó rendkívüli nemzetgyűlés összehívására*. Sieyès elutasította azt a nézetet, hogy ez a király előjoga. Ellenkezőleg, az volt a véleménye, azt mindenki összehívhatja, aki megfelelő eszközökkel rendelkezik a nemzetgyűlés működésének biztosításához. Az összehívás mintegy társadalmi megegyezés ügye. Mégis elismerte, hogy a király „mint az állam első polgára” leginkább képes biztosítani a gyűlés összehívásának és zavartalan működésének feltételeit. A képviselők megválasztására azt a megoldást ajánlotta, hogy Franciaország több mint 40.000 községét 20–30 községből álló választói körzetekre kell

felosztani, ezek összekapcsolhatók a provinciákba, és azokon keresztül köthetők be a központba. A közvetett választási rendszert tehát elfogadhatónak tartotta.<sup>50</sup>

Bár a rendszerváltás során fölvetődött hazánkban is az alkotmányozó gyűlés létrehozása, de az nem történt meg, ezért indokolt lehet ezt az intézményt más államok gyakorlatában megnézni, ez esetleg segíthet megérteni, hogy nálunk miért maradt el... – Alapnak a *Sieyès által lefektetett „hármass” kritériumot fogadjuk el, attól világosabb azóta sem vált ismertté.*

A legújabb kori tapasztalatok nem túl gazdagok.

Románia alkotmánya bevezetésként annyit mond, hogy „Az Alkotmányozó Gyűlés elfogadja Románia alkotmányát”, valamint a végén az szerepel, hogy „Románia alkotmányát az Alkotmányozó Gyűlés 1991. november 21-i ülésén név szerinti szavazással 414 szavazattal és 95 ellenszavazattal fogadta el”, egyebekben az alaptörvény *szövegében semmi nem utal* az alkotmányozó gyűlésre...

Észtország példája tanulságosabb. 1991. szeptember 7-én megalakította a 60 tagú Alkotmányozó Nemzetgyűlést, amelyben egyenlő arányban vettek részt a parlament képviselői, valamint Észtország Kongresszusának küldöttei.<sup>51</sup> Feladatául szabtta, hogy november 15-ig dolgozza ki az új alkotmány tervezetét, hogy arról a tervek szerint 1992. május 3-án referendum dönthesen. – 1992. június 28-án megtartott népszavazás váratlanul magas részvétel mellett (a 661.157 szavazásra jogosult közel kétharmada vett részt) több, mint 91 %-os igen szavazattal fogadta el az alkotmányt, amely július 4-én lépett hatályba.<sup>52</sup>

Maga az alkotmány különleges, a közönséges törvényektől eltérő eljárást ír elő a módosítására is (XV. fejezet Az alkotmány módosításai). Szemléltetésként néhány rendelkezése:

<sup>50</sup> KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* i. m. 360. s. köv. p.

<sup>51</sup> Észtország Kongresszusa nem állami szervként működött, hanem az Észt Nemzeti Függetlenségi Párt hozta létre az Észt Örökség Szövetségével és az Észt Keresztény Unióval együtt 1989-ben, hogy február 24-ét a Függetlenség Napjaként megünnepelejk.

<sup>52</sup> TÓTH KÁROLY: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban. In *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997, 47. s. köv. p.

163. cikk. (1) Az alkotmány olyan törvénnyel módosítható, amelyet  
1. népszavazás fogad el;

2. a parlament két egymást követő ülése fogad el;

3. parlament fogad el sürgős esetekben.

(2) Az alkotmány módosítási törvényjavaslatot háromszor olvassák a parlamentben, az első és a második olvasás között legalább három hónap, a második és harmadik olvasás között legalább egy hónap telik el. Az alkotmány módosításáról a harmadik olvasáskor döntenek.

164. cikk. Ahhoz, hogy a javasolt alkotmány módosítást népszavazásra bocsássák, kötelező a parlament tagjai háromötödének hozzájárulása. A népszavazást legkorábban három hónappal azután lehet megtartani, hogy a népszavazásról a parlament döntött.

Ebben az esetben tehát szervezetenként is különválnak az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, sőt, még az alkotmány módosítására is jóval szigorúbb szabályok érvényesülnek, mint a törvények elfogadására.

Bulgária rendszerváltás-kori alkotmányát „hányatott sorsú” alkotmányozó gyűlés („Nagy Népgyűlés”) fogadta el, ez a történet szolgál mégis a legtöbb általános tanulsággal.

Az 1990. január–március között lezajlott kerekasztal-tárgyalások után, júniusban az „általános szabályok” alapján megválasztották a szocialista többségű Nagy Népgyűlést. Bár minden parlamenti párt elkészítette saját tervezetét, az alkotmányozás meghatározó ereje a Szocialista Párt volt, a vele együttműködő Szociáldemokrata Párttal megerősödve. Az exkommunisták késleltették az Alkotmány-előkészítő Bizottság eljárását, amely arra törekedett, hogy halasszák későbbre a választások második fordulójának eredetileg 1991 májusára megállapított időpontját. Emiatt, valamint a szocialisták által készített alkotmánytervezet elleni tiltakozásul a Zselju Zselev-féle Demokratikus Erők Uniójának 39 képviselője 1991. május 14-én kivonult a Nagy Népgyűlés üléséről.

Bulgária Köztársaság új alkotmányát 1991. július 12-én fogadta el a 400 tagú Nagy Népgyűlés 309 szavazattal, s az a következő napon hatályba lépett. Az alkotmányt nem bocsátották népszavazásra, ugyanis elsősorban a szocialisták attól féltek, hogy a „39-ek csoportja” ellene mozgósítja majd a szavazókat. Egyébként az alkotmány ellen foglaltak állást a miniszterek, sőt, maga Zselju Zselev köztársasági elnök is, aki – ezt szimbolizáló gesztusként – alá sem írta az alkotmányt.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> TÓTH KÁROLY: Új alkotmányok előkészítése... i. m. 10. p.

## KILENCEDIK FEJEZET AZ ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSA ÉS KIEGÉSZÍTÉSE. ÚJ ALKOTMÁNY ELFOGADÁSA

153. cikk. A Népgyűlés módosíthatja és kiegészítheti az alkotmány valamennyi rendelkezését, azok kivételével, amelyek a Nagy Népgyűlés hatáskörébe tartoznak. [...]

157. cikk. A Nagy Népgyűlés 400 népképviselőből áll, akiket az általános szabályok alapján választanak meg.

158. cikk. A Nagy Népgyűlés

1. új alkotmányt fogad el;

2. dönt Bulgária Köztársaság területének módosításáról, és ratifikálja az ilyen módosítást előirányzó nemzetközi szerződéseket;

3. dönt az államszervezet és a kormányforma megváltoztatásáról;

4. dönt az alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;<sup>54</sup>

5. dönt az alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

159. cikk. (1) Az előző cikkekre vonatkozó kezdeményezési jog a népképviselők legalább felét és a köztársasági elnököt illeti meg.

(2) Az új alkotmányra, valamint a hatályos alkotmány megváltoztatására vonatkozó javaslatot, továbbá az ország területének módosítására vonatkozó, a 158. cikk szerinti javaslatot a Népgyűlés annak benyújtásától számított legkorábban két és legkésőbb öt hónap leteltével tárgyalja meg.

160. cikk. (1) A nagy népgyűlési választásokról szóló határozatát a Népgyűlés az összes népképviselő kétharmadának szavazatával hozza meg.

<sup>54</sup> 5. cikk. (2) bek.: „A alkotmány rendelkezései közvetlenül hatályosulnak”. 5. cikk. (4) bek.: „Az alkotmányos rendnek megfelelően ratifikált, kihirdetett és a Bulgária Köztársaságra nézve hatályba lépett nemzetközi szerződések a belső jog részét képezik. Ezek elsőbbséget élveznek a belső törvényhozás azon normáival szemben, amelyek ellentmondanak a nemzetközi szerződéseknek”. 57. cikk. (1) bek.: „Az állampolgárok alapvető jogai elidegeníthetetlenek”. 57. cikk. (3) bek.: „Hadüzenet, hadiállapot vagy más rendkívüli állapot idején egyes állampolgári jogok gyakorlása – a 28. cikkben, a 29. cikkben, a 31. cikk (1)–(3) bekezdésében, a 32. cikk (1) bekezdésében és a 37. cikkben megállapított jogok kivételével – törvénnyel ideiglenesen korlátozható”.

(2) A köztársasági elnök kitűzi a nagy népgyűlési választásokat a népgyűlési határozathozatától számított három hónapon belül.

(3) A nagy népgyűlési választások után a Népgyűlés megbízatása megszűnik.

161. cikk. A Nagy Népgyűlés a benyújtott javaslatokról a határozatot az összes népképviselő kétharmadának szavazatával hozza, három, különböző napon megtartott szavazás után.

162. cikk. (1) A Nagy Népgyűlés csak olyan alkotmánymódosító javaslatok ügyében határozhat, amelyek eldöntése céljából választották meg.

(2) Halaszthatatlan esetben a Nagy Népgyűlés ellátja a Népgyűlés funkcióit is.

(3) A Nagy Népgyűlés megbízatása megszűnik, miután az végérvényesen határozott azokban a kérdésekben, amelyek eldöntésére megválasztották.

163. cikk. A Nagy Népgyűlés aktusait annak elnöke írja alá, és hirdeti ki az elfogadásuktól számított hét napon belül.

#### Átmeneti és záró rendelkezések

1. cikk. (1) Az alkotmány elfogadását követően a Nagy Népgyűlés felosztatja önmagát.

(2) A Nagy Népgyűlés az új Népgyűlés megválasztásáig ellátja a Népgyűlés feladatait. Ez időszak alatt elfogadja az új Népgyűlés, a köztársasági elnök, valamint a helyi önkormányzati szervek megválasztásáról szóló törvényt és más törvényeket. Ugyanezen határidőben megalakul az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Igazságszolgálati Tanács.

[...]

9. cikk. Az alkotmány azon a napon lép hatályba, amikor azt a Nagy Népgyűlés elnöke kihirdeti az Állami Közlönyben, és hatályon kívül helyezi Bulgária Köztársaság 1971. május 18-án elfogadott alkotmányát.

Az alkotmányt a Nagy Népgyűlés 1991. július 12-én fogadta el.

Bulgária alkotmányozási gyakorlata és annak jogi szabályozása mutatta meg a legújabb kori alkotmányozó nemzetgyűlés valóban működő modelljét,

olyan mechanizmust, amely leginkább megfelel a Sieyès által lefektetett kritériumoknak (igaz, az általa megkívánt összeférhetetlenségi elem nélkül).

A francia abbé teóriájából az is figyelemre méltó, hogy az alkotmányozó gyűlés tagjainak választására vonatkozó szabályokat is eltérőnek tartotta az általános parlamenti képviselők megválasztásától, amennyiben előbbiek területi alapokra helyezte és a közvetett módot ajánlotta bevezetni. – Ennek értelmét akkor látjuk igazolva, ha visszaidézzük, hogy a bulgáriai Nagy Népgyűlésbe az általános szabályok alapján választott képviselők kerültek, és emiatt kizárólag a nyers pártérdekek érvényesültek, ez már önmagában is magában hordozta az ilyen megoldás súlyos veszélyeit...

De volt-e már példa a közvetett választások alapján összeállított speciális alkotmányozó testületre? – Igen, a legelső is így állt föl *Franciaországban*,

1792. augusztus 10-én a fellázadt párizsiak nyomására a Nemzetgyűlés kénytelen volt ígéretet tenni egy új alkotmányt elfogadó testület (*Nemzeti Konvent*) összehívására. Úgy döntöttek, hogy ennek megválasztásában jogosult részt venni minden 21 éven felüli férfi, függetlenül társadalmi helyzetétől. A szeptemberben lefolytatott választások során azonban „elektorokra” szavaztak, akik mintegy „választói testületként” a második menetben döntöttek a Konvent egyes tagjairól relatív többségi voksolással, azzal a megszorítással, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés (azaz a *Nemzeti Konvent*) tagja csak 25 év fölötti személy lehetett. (Az ekkor és így megválasztott 749 tagú testület később kiegészült a tengerentúli területek és gyarmatok, valamint a később csatolt tartományok képviselőivel.)

Lehetne-e tagadni, hogy ennek mintegy „utánérzéseként” jött létre 2001 decemberében az *Európai Konvent*, abból a célból, hogy dolgozza ki az Európai Unió (a továbbiakban: EU) alkotmányát.<sup>55</sup> E funkciója miatt nevezték a testületet „*Alkotmányozó Konventnek*” is.

Ami az összetételét illeti, ez sem közvetlen választással jött létre (ellentétben pl. az Európai Parlamenttel), hanem tagjai a megbízatásukat

<sup>55</sup> Az „*Európai Alkotmány*” természetesen nem lépne az EU-tagállamok nemzeti alkotmányainak helyébe, azokat nem is teszi fölöslegessé, hanem azokkal együtt alkalmazandó. – Mivel azonban elvileg alkotmánya csak szuverén államoknak lehet, amelyek az önrendelkezés joga alapján „szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket”, az „alkotmány” helyett később az „*alkotmányos szerződés*” kifejezést használták e dokumentumra.

(legitimitásukat) a tagállamokban működő, ott valamilyen módon választott szervektől kapták, íme:

*Elnökség:*

12 fő, melyből 10 hely előre meghatározott (elnök, két alelnök, a soros elnöki tisztelet ellátó/előzőleg ellátó/leendő elnök EU tagország, két-két tag az Európai Bizottságból és az Európai Parlamentből, plusz két fő a nemzeti parlamentek delegáltjaiból, ám itt tagjelölt nem kapott helyet) + egy tag, aki a nemzeti parlamenteket képviseli – „megbízottként”. A Konvent elnöke Valéry Giscard d’Estaing volt francia elnök, titkára Sir John Kerr.

*Tagok:*

A tagok száma összesen 105 fő, helyettesekkel 217 fő.

Minden egyes tagállam és tagjelölt ország egy-egy kormányképviselőt és két-két (általában egy kormánypárti és egy ellenzéki) parlamenti képviselőt delegál. A többi képviselőt az EU intézményei és civilek adják.<sup>56</sup>

Alighanem a *közvetett választást* tekinthetjük az egyik olyan fontos elemnek, amely az alkotmányozó gyűlés sikeréhez hozzájárulhat. Jóllehet Bulgária Nagy Népgyűlése teljesítette alkotmányozó funkcióját, de az általános választójog szabályai alapján történt a létrehozása és emiatt – a dolgok természete folytán – a pártok működése által meghatározott tereppé vált.

Az alkotmányozó gyűlés esetében nyilvánvalóan szétválik törvényhozó és az alkotmányozó hatalom és a mivel a pártok – per definitionem – a kormányzati (benne a törvényhozó) hatalom megszerzésére és megtartására törekszenek, és már a választásokkor az eltérő programjaik alapján „egymás ellenzékeiként” tevékenykednek, ez a helyzet szükségképpen ellene hat a jóval általánosabb célokat szolgáló alkotmányozó testület működésének, márpedig „az alkotmánynak nem egyetlen irányt kell kijelölnie, hanem több irány kialakításának keretét kell szolgáltatnia”.

Ennek alapján az alkotmányozó gyűlés összetételét nem elegendő az általános parlamenti közvetlen választások alapján meghatározni, mert az a

<sup>56</sup> Vö. *Az Európai Konvent története, felépítése, működése. (European Convention, Convention Européenne)*. Baneth András előadás-vázlata az Európai Konventről. [www.eu-civil.hu/download/baneth.rtf](http://www.eu-civil.hu/download/baneth.rtf) (letöltve: 2015.03.13.)

kétfajta hatalom elválasztásának elve ellen hat, hanem mellette (vagy helyette) egyéb szempontokat is érvényesíteni kell. – Lényegi megjegyzés tehát, hogy *egyetlen szavazással nem lehet* alkotmányozó gyűlést és törvényalkotó parlamentet választani, mert ebben az esetben elmarad a szervezeti megkülönböztetés lehetősége.

Az általános parlamenti választások ma a politikai pártok részvételére és meghatározó szerepére épülnek, ezt a helyzetet tudomásul kell venni: a pártok át- meg átszövik az európai politikai életet, mellőzésük lehetetlen, emiatt nem helyettük, hanem *mellettük kell* bekapcsolni más elemeket az alkotmányozó gyűlés létrehozásába.

Ez az a terület, amely hosszú ideje napirenden lévő kérdésként szerepel a hazai szakmai közbeszédben, mégpedig más vonatkozásban, nevezetesen, a „második kamara” kapcsán.

Itt elsősorban arról van szó, hogy a parlamentben mindenképpen képviselni kellene a nyers pártérdekeken kívül egyéb, speciális csoportérdekeket is, olyanokat, amelyek az általános választásokon a pártok túlsúlya miatt nem képesek megjelenni. Közismert, hogy a különböző nemzetiségek országgyűlési képviselőinek ügye régóta vajúdik; a legutóbbi időben alkalmazott megoldás (nemzetiségi szószóló) intézménye sem tekinthető végleges megoldásnak.

A nemzetiségek mellett számos olyan érdek létezik még, amelyek megjelenítése a parlamentben folyamatos igényként jelentkezik, mint pl. a különböző önkormányzatok és egyéb, különleges csoportok érdekei.<sup>57</sup> – Ez is megoldásra vár...

### *Az Új Márciusi Front javaslata*

4. 1989. január 11-én jelent meg „Az Új Márciusi Front javaslata az átmenet politikájára”.<sup>58</sup> – Feltűnhet azonban, hogy a dokumentumban több helyen is előfordul olyan mondat, amelyik önmagában is kétséges-sé teszi, de legalábbis erősen „relativizálja” a szöveg értékét („Kíváncsán ezért, hogy az átmenet feltételeinek megteremtésében a jelenleg hatalmon

<sup>57</sup> Erre a kétkamarás Országgyűlés problémájánál visszatérünk.

<sup>58</sup> (Közlemény) Az egypártrendszerrel a képviselői demokráciáig. Az Új Márciusi Front javaslata az átmenet politikájára.

lévő MSZMP kezdeményező szerepet vállaljon, mivel ezzel vált erkölcsi belépőjegyet a képviseleti demokráciába”; „Azzal a javaslattal fordulunk a Magyar Szocialista Munkáspárthoz, hogy vállalja ennek gyakorlati kezdeményezését.”; „A politikai szervezetek és az MSZMP az Országos Nemzeti Bizottság alkotmányozó tárgyalásain alakíthatják ki politikai együttműködésük új gyakorlatát.”; „Ez a kormány feltehetőleg az MSZMP és más csoportok koalícióján alapul. Azon szervezetek, amelyek a koalícióban nem kívánnak részt venni, képeznék a kormány – parlamenti vagy parlamenten kívüli – ellenzékét”).

Persze, ez a „gyanakvás” már a korabeli sajtóban is megjelent. „Szkeptikussá az Új Márciusi Fronttal szemben az tesz bennünket, hogy a felhívás kibocsátói között olyan figurákat találunk, mint például az érzékeny Fekete Sándor, P. Szűcs Julianna vagy Gyurkó László, akik éveken át védelmezték az MSZMP-t és a Kádár-rendszert mostani fronttársaiktól, valamint a szövetségbe hívottaktól, s csak Kádár végóráiban tették meg az önmentésükhöz feltétlenül szükséges páforgulást. (S nem is mind először.)”<sup>59</sup>

Mivel azonban feladatunk nem politikai elemzés, a részletezéstől eltekintünk, ám a „javaslat” néhány kitételére mégis érdemes rövid szakmai észrevételeket tennünk.

*Az Országos Nemzeti Bizottság kidolgozza és az Országgyűlés elé terjeszti azt a törvénytervezetet, amelynek alapján a lakosság 1989-ben megválasztja az Országgyűlés második, alkotmányozó kamaráját. Ebbe – együttesen vagy külön-külön – jelöltet állíthat az Országos Nemzeti Bizottságban részt vevő valamennyi szervezet, indulhatnak a fenti szervezetekhez nem tartozó jelöltek is. A második kamara tagjai erre „függetlenített” képviselők, mert csak így képzelhető el olyan folyamatos, elmélyült munka, amelyenre a rendelkezésre álló*

<sup>59</sup> Szerkesztőségi megjegyzés KRENNER TIBOR [Bauer Tamás] *Szeptemberi Front* című cikkéhez a *Beszélő*, 25. számában (1988/3.). Az *időpont- és néveltérésre* ugyancsak magyarázatot ad a szerkesztőségi megjegyzés: „A Front, amelynek márciusban nem volt politikai ereje világra jönni, szeptemberben már alighanem halva született. Programjának szép, a legtöbb felelősséggel gondolkodó ember számára elfogadható pontjai feloldódtak a reform- és megújulás-retorika szó- és szólamözhönében. Nem mindegy, hogy az igaz szavakat mikor, hogyan mondják ki! E féléves késlekedés ismét azt a tapasztalatunkat mélyíti el, hogy a párt nem a társadalmi, gazdasági, szellemi fellendülés motorja, hanem jó esetben utánfutó, többnyire azonban fék.”

*rövid idő alatt a feladat megoldásához szükség van. Az alkotmányozó kamara az általa kidolgozott javaslatokat az Országgyűlésnek beterjeszti. Amennyiben az Országgyűlés megszavazza őket, a javaslat törvényerőre emelkedik. Ha nem fogadja el, újratárgyalásra visszaadja az alkotmányozó kamarának. Az alkotmány és a választójogi törvény jóváhagyása után az Országgyűlés és az alkotmányozó kamara feloszlik, és kiírják az új parlamenti választásokat.*

Magyarország megváltozott közjogi felépítését és működését alapvetően meghatározó dokumentum – egy új alkotmány – elfogadása minden politikai-közeleti szereplő számára nyilvánvalóan elsődleges feladatnak látszott. De az 1985-ben megválasztott Országgyűlés erre nem volt alkalmas, kézenfekvőnek tűnt, hogy alkotmányt egy alkotmányozó (nemzet)gyűlés fogadjon el.<sup>60</sup>

És bár tudjuk, hogy alkotmányozó nemzetgyűlés a rendszerváltás folyamatában soha nem működött hazánkban, mégis érdemes röviden elemezni ezt az elképzelést is, ha másért nem, azért mindenképpen, mert ez is szolgálhat némi tanulsággal.

Korábban – a Független Jogász Fórum állásfoglalása kapcsán, amelyben „egy nevében országgyűlés – de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlésről” volt szó –, kifejtettük, hogy ez utóbbi két testület nem tekinthető szinonim fogalmaknak.

Az Új Márciusi Front javaslata azonban eléggé „sajátos”, hiszen az „Országgyűlés második, alkotmányozó kamaráját” igen nehéz pontosan értelmezni!

Az első pillanatra úgy tűnhet, hogy ebben egy külön „alkotmányozó hatalom” testesül meg, aminek hiánya a hatalommegosztás rendszerében gyakran okoz félreértéseket, az által, hogy egybeesik a törvényhozó hatalommal.<sup>61</sup>

Erről azonban szó sincs! Az alkotmányozó kamara „csupán” része lenne a már létező törvényhozó szervnek, az Országgyűlésnek,<sup>62</sup> sőt, egyáltalán

<sup>60</sup> Ezt tartalmazta a Független Jogász Fórum előbb már ismertetett állásfoglalása is – jöllehet ettől eltérő konstrukcióban.

<sup>61</sup> Érdemes felfigyelnünk arra, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2010 májusa–augusztusa között elfogadott öt(!) törvény mindegyike így kezdődik: „Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom...”, hogy ezzel is *elkülönítse a „törvényhozó hatalomtól”*...

<sup>62</sup> Annak az Országgyűlésnek, amelybe – mint előbb már idéztük –, „egyetlen ellenzéki

nem is „alkotmányozó”, mint a neve sugallja, hanem mindössze egy bizonytalan összetételű „polgári alakulat”,<sup>63</sup> amely javaslatokat terjeszt az Országgyűlés elé,<sup>64</sup> ámde az elfogadásban már nincs semmiféle szerepe.

Az alkotmány elfogadására e javaslat szerint is az Országgyűlés jogosult, éppen úgy, mint korábban!

Mindezek ismeretében már csak két kérdés merül föl: 1. Miért „alkotmányozó” a javasolt második kamara, ha csak egyszerű javaslattételi jog illeti meg, semmi több? 2. Milyen kétkamarás törvényalkotó/alkotmányozó testület az, amelynek „egyik” kamarája (Országgyűlés!) jogosult az alkotmányt elfogadni, pedig a „második” kamaráját nevezik „alkotmányozó kamarának”, de ennek az alkotmányozásban még csak vétőjoga sincs?

Szögezzük le: az eddigiekből is kiderült, hogy mind a Független Jogász Fórum, mind az Új Márciusi Front fölvetette egy *alkotmányozó nemzetgyűlés* gondolatát, ám mindkettő javaslata közjogilag alig értékelhető, szakszerűsége „megkérdőjelezhető”, emiatt aligha válthatott ki jelentősebb eredményt hozó „szakmai” érdeklődést.

Mindazonáltal az MSZMP Központi Bizottsága is válaszolt az Új Márciusi Front felhívására, amelyből már ekkor kiviláglik az MSZMP egész későbbi magatartása az alkotmányozással kapcsolatban.

2. ... A Központi Bizottság támogatja egy olyan politikai egyeztető, konzultációs fórum létrehozását, melynek alapvető feladata, hogy folyamatos politikai párbeszéddel segítse az új alkotmány és a választásokról szóló törvény kidolgozását. ...

3. A Központi Bizottság álláspontja szerint semmi sem indokolja az alkotmányozási folyamat gyökeres átrendezését. Az új alkotmány tervezetét széles körű társadalmi vitára támaszkodva kell előkészíteni. Biztosítani szükséges annak intézményes feltételeit, hogy a társadalmi vita tapasztalatai hasznosuljanak.

képviselő sem került”.

<sup>63</sup> Az Országos Nemzeti Bizottság tagja lehessen minden társadalmi és politikai szervezet és mozgalom, amely átfogó programalkotás igényével kész együtt gondolkodni, együttműködni a kiegészítés, a politikai megújulás érdekében.

<sup>64</sup> Attól most tekintsünk el, hogy az akkor hatályos jogszabályok szerint „Az Országgyűlés elé javaslatokat terjeszthet az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő” [Az Országgyűlés 9/1985. (XII. 18.) számú határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről, 26. § (1)] ...

A törvényesen megválasztott Országgyűlés jogosult az alkotmány elfogadására. A Központi Bizottság támogatja, hogy az új alkotmányt – a parlament jóváhagyása után – népszavazás erősítse meg.<sup>65</sup>

Szögezzük le ismét az MSZMP Központi Bizottságának álláspontját: az alkotmányozás céljára létrehozandó speciális szerv (alkotmányozó kamara) helyett „mindössze” egy egyeztető, konzultációs fórum létrehozását támogatja, amelynek tényleges feladatát abban látja, hogy folyamatos politikai párbeszédet folytasson, ami azt jelenti, hogy az alkotmányozás menetébe semmilyen érdemi beleszólása nem lehet...

### Ellenzéki Kerekasztal

5. 1989. március 22-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Büntetőjogi Tanszékén megtartotta alakuló ülését az *Ellenzéki Kerekasztal* (a továbbiakban: EKA), nyolc alapító szervezet részvételével,<sup>66</sup> amely abból a célból jött létre, hogy közvetlenül is részese lehessen Magyarország egyre sürgetőbb, sőt ekkorra elkerülhetetlennek látszó alkotmányos-közjogi átalakításának, másrészt, hogy ennek során egységesen, közösen álljanak ellent az MSZMP „*divide et impera*”, azaz az ellenzéket „oszd meg és uralkodj” elve alapján elnyomni akaró kísérleteinek.

Az MSZMP természetesen „ellenzékieket” is invitált az egyeztető fórumára, mégpedig az újonnan alakult EKA pártjait – ámde kihagyva a

<sup>65</sup> A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának állásfoglalása az Új Márciusi Front felhívásáról. 1989. február 11.

<sup>66</sup> Az EKA alapító szervezetei a következők: Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, Fidesz, Független Kisgazdapárt, Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Magyar Demokrata Fórum, Magyar Néppárt, Magyarországi Szociáldemokrata Párt, Szabad Demokraták Szövetsége. Június 7-én csatlakozott hozzá a Kereszténydemokrata Néppárt is. (Az esetleges félreértések elkerülése érdekében hozzá kell tenni, hogy a formálisan 1989. június 11-én megalakult Magyar Néppárt azért lehetett „alapítója” az 1989. március 22-én összeülő EKA-nak, mert a Magyar Néppárt szervezése 1989. február 11-én „hivatalosan” is megkezdődött.) – A tárgyalásokon részt vevő felekről, azok változásairól részletesebben lásd RIPP ZOLTÁN: *Rendszerváltás Magyarországon, 1987–1990*. I. m. 417–422. p.



meghívottak közül a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaságot, Fideszt és a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligáját. – Ez súlyos, bár „átlát-szó” taktikai hiba volt.

Az EKA március 30-án összeült, hogy kialakítsa az MSZMP-vel folytatandó április 8-i tárgyalásának közös stratégiáját. – Témánk szempontjából az érdemel említést, hogy megkülönböztetett figyelmet fordítanak az *alkotmányozásra*.

4. A megbeszélések szükséges feltétele azok napirendjének előzetes közös megállapítása. Az első alkalommal sorra kerülő megbeszélésre az Ellenzéki Kerekasztal az alábbi napirend megvitatását javasolja:

- az alkotmányozás demokratikus menete feltételeinek biztosítása, tekintettel arra, hogy az alkotmányozás jelenlegi folyamatát az Ellenzéki Kerekasztal nem tartja demokratikusnak és célszerűnek;
- az alkotmányos kibontakozást biztosító szabad és demokratikus választások feltételeinek megteremtése, tekintettel arra, hogy demokratikus választások útján létrejött jelenlegi Országgyűlést az Ellenzéki Kerekasztal az alkotmányozásra alkalmatlannak tartja;
- a megbeszéléseken létrejövő megegyezések érvényesítésének módszerei és biztosítékai, tekintettel arra, hogy az Ellenzéki Kerekasztal csak olyan tárgyalásoknak látja értelmét, amelyek a jogalkotásba intézményesen beépülnek; ...<sup>67</sup>

Az EKA végül mégsem vett részt a politikai tárgyalásokon. Elengedhetetlennek tartotta, hogy a megbeszélésekre az EKA minden résztvevője kapjon meghívást, s hogy a tárgyalóasztal kétoldalú legyen, mint azt az MSZMP javasolta.<sup>68</sup>

Az MSZMP belső feszültségeit, gyengülését jelzi Budapesti Reformkörre állásfoglalása is: „1. Sajnálattal vettük tudomásul, hogy a különböző pártok és szervezetek közötti, április 8-ára tervezett tanácskozás elmaradt. Tárgyalások nélkül nem látunk lehetőséget a parlamenti demokráciára való békés átmenetre. 2. Álláspontunk szerint a tárgyalások kudarcáért az MSZMP vezetését terheli a felelősség időhúzó taktikája és a politikai realitások figyelmen kívül hagyása miatt. Nem az Ellenzéki Kerekasztal javaslatainak

<sup>67</sup> Az EKA 1989. március 30-i nyilatkozata.

<sup>68</sup> *Népszabadság*, 1998. április 7.

elfogadása csorbítaná az MSZMP hatalmi helyzetét és tekintélyét.”<sup>69</sup> – Ezzel az EKA jelentős „erkölcsi tőkét” szerzett.

1989. április 19-én az EKA javaslatot tett az MSZMP-nek a tárgyalások mielőbbi megkezdésére, egyidejűleg fontosabb szempontokat is megfogalmazott, amelyeket a későbbi tárgyalásokon képviselt. Közülük példaként most csak egyet emelünk ki: „Az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal közötti politikai tárgyalásoknak nem az alkotmány tartalmáról, hanem az alkotmányosságra való átmenet kérdéséről kell folytaniuk. Meggyőződésünk szerint az alkotmányozás, a köztársasági elnök intézménye, illetőleg az Alkotmánybíróság felállítása az új, szabadon választandó országgyűlés feladata.”

1989. április 22-én az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal szakértői között kétoldalú megbeszélés folyt, amelyen – e tárgyalások jellegéből eredően – a résztvevők ismertették álláspontjukat,<sup>70</sup> ám döntést nem hoztak. (A részletekre később – a megfelelő helyen – visszatérünk.) E megbeszélések május 2-án folytatódtak...

Mindezek után megdöbbentő volt az MSZMP Központi Bizottságának 1989. május 8-i határozata, amelyben javaslatot tett egy *politikai egyeztető fórum* létrehozására; s felhívta az ország minden társadalmi-politikai szervezetét, hogy tárgyalóasztalnál közösen keressék a társadalmi feszültségek, konfliktusok megegyezésen alapuló feloldását.

Az EKA javaslatából egyértelműen kitűnik, hogy „az alkotmányozás ... az új, szabadon választandó országgyűlés feladata”, tehát immár *nincs szó külön alkotmányozó testületről*, hanem csupán arról, hogy az újonnan megválasztott parlament a „megszokott” rendben fogadjon el új alaptörvényt. – Vegyük észre: az EKA újonnan választott országgyűlés általi alkotmányozásról beszél, ami nyilvánvalóan nem azonos egy speciális, alkotmányozó nemzetgyűlés által lefolytatott alkotmányozással. Mivel nincs hazai tapasztalat, nincs jogszabályi alap sem egy ilyen testület összehívásának, nem tarthatjuk kizártnak, hogy a tárgyaló felek nem ismerték ennek lényegét, s inkább félretették ezt a problémát, egyszerűen túltették magukat e nyűgös

<sup>69</sup> Az MSZMP Budapesti reformkörének állásfoglalása. *Országos Sajtószolgálat*, 1989. április 9.

<sup>70</sup> Pl. az MSZMP az „alkotmány tartalmával” kapcsolatban azt, hogy „Az alkotmány tartalmát illetően a munkálatok előrehaladott állapotban vannak, s célszerűtlennek látszik felfüggesztéstük. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az új alkotmány elfogadásának időpontja ne lehetne a tárgyalások témája.”



feladaton, semmint önként vegyenek nyakukba súlyos elvi és gyakorlati problémát...

Hogy az MDF alkotmányozó nemzetgyűlésre vonatkozó koncepciója „belülről” is gyengült, azt jól mutatja az EKA 1989. május 1-i bemutatkozó fórumáról készült jegyzőkönyvének rövid részlete is:

Felszólaló: *Végleg lekerült a napirendről az alkotmányozó nemzetgyűlés?*

Kónya Imre: *A kérdés az volt, hogy végleg lekerült-e a napirendről az alkotmányozó nemzetgyűlés. Nyilván a Magyar Demokrata Fórumhoz szól ez a kérdés.*

Felszólaló: *Nem. Az egész Kerekasztalhoz.*

Kónya Imre: *Nem, hát a Magyar Demokrata Fórumnak volt a képviselt álláspontja az alkotmányozó nemzetgyűlés. Így, ilyen formában. Ezért úgy gondolom, hogy Lezsák Sándor válaszolhat rá.*

Lezsák Sándor: *Ma is az a véleményünk, hogy a nép feje fölött nem lehet alkukat kötni. Éppen ezért gondoltuk azt, hogy egy alkotmányozó nemzetgyűléssel hitelesíthetnénk egy új alkotmányt, és annak alapján írják ki a szabad, ellenőrzött választásokat. Azonban a politikai események annyira fölgyorsultak, annyira bomlófélben, romlófélben van mindaz, amit még meg tudtak őrizni a hatalom birtokosai – és szándékosan nem pártról beszélek, mert osztom azok nézeteit, akik azt mondják, hogy egypártrendszerben egyetlen párt sincsen igazán –, tehát annyira fölgyorsult ez a folyamat, hogy készek vagyunk arra, ha szükséges, hogy választások – az Ellenzéki Kerekasztallal egyeztetett és ellenőrzött választások – esetén az alkotmányozás folyamatát későbbi időpontra halasszuk.*

Kónya Imre: *Igen. Azt azért hozzátenném, hogy – alkotmányozó nemzetgyűlésnek nevezzük-e vagy új országgyűlésnek – abban teljesen egyező az Ellenzéki Kerekasztal tagjainak az álláspontja – és mindig is egyező volt –, hogy ez az Országgyűlés nem alkotmányozhat.*

Lezsák Sándor „engedékenysége” az elmondott indokai alapján még érthető is lehet, ám Kónya Imre kiegészítése („alkotmányozó nemzetgyűlésnek nevezzük-e vagy új országgyűlésnek”) változatlanul érthetetlen, és változatlanul azt a gyanút alapozza meg, hogy nem érzi/érti a különbséget a két,

egymástól lényegében eltérő kategóriák között, és nyilvánvalóan innen ered a Független Jogász Fórum 1988. november 27-i állásfoglalásában szereplő, korábban már idézett, és valószínűleg nehezen értelmezhető kitétel „*egy nevében országgyűlés – de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés – alakulhat*”.<sup>71</sup>

Hogy mennyire totális volt a fogalmi zűrzavar, azt még illusztráljuk két felszólalással (a felszólaló nevét ezúttal mellőzzük, és kommentárokat sem fűzünk hozzájuk).

EKA-ülés, 1989. április 28.:

*Alkotmányozó Nemzetgyűlést kellene felállítani egyéves mandátummal, azzal a megbízással, hogy demokratikus csomagtervet készítsen.*

EKA-ülés, 1989. július 17.:

*...itt ugyebár elsősorban egy alkotmányozó nemzetgyűlés funkciója van ennek az országgyűlésnek, amelynek ugyan ez fennmaradna elvben öt évig vagy négyig – megítélésem szerint szerencsésebb lenne, ha csak két-három évig maradna meg, mert ebben a két-három évben a politikai rendszer bizonyára nagymértékben fog változni –, de nem helyes az, hogy abból indulunk ki, hogy egy relatív többséget csekély abszolút többséggé változtassunk át. Nem ez a politikai feladat.*

Az ekkorra kialakult helyzet tehát azt mutatta, hogy lényegesen romlottak esélyei az MDF kétségtől eredeti, és az alkotmányos rendszer átalakításában meghatározó szerep betöltésére alkalmas speciális alkotmányozó testület létrehozására vonatkozó koncepciója érvényesülésének... A „közutadatban” ugyanakkor – tévesen – alkotmányozó gyűlésnek minősítenek minden olyan parlamentet, amely hatáskörénél vagy összetételénél fogva képes alkotmányt elfogadni vagy módosítani...

<sup>71</sup> A „gyanús” személyi azonosságot az engedi meg, hogy Kónya Imre tagja volt az MDF-nek, s egyidejűleg alapítója és első választott elnöke a Független Jogász Fórumnak. – A „belső gyengítés” nyilvánvalóan nem is szándékos törekvésből, mint inkább az alkotmányozó nemzetgyűlés lényegének „hiányos ismeretéből” eredhetett.

## Nemzeti Kerekasztal

6. 1989. június 13-án megkezdődtek Budapesten a békés politikai átmenet feltételeit kidolgozó *Nemzeti Kerekasztal* (a továbbiakban: NKA) tárgyalásai az EKA, az MSZMP, valamint a társadalmi szervezetekből és mozgalmakból álló ún. *Harmadik Oldal*<sup>72</sup> között.<sup>73</sup>

Lehet, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés kérdése mégsem „merül feledésbe”? – Az „ötletgazda” MDF ugyanis tagja az EKA-nak, az EKA részt vesz az NKA tanácskozásain, ha tehát valaki ott elég határozottan, markánsan, meggyőzően képviseli ezt az ügyet, nem lehetetlen, hogy ez a hazánkban eddig nem alkalmazott intézmény sikert arathat.

Hogy az NKA alkotmányjogi helyzetét megérthessük, szólni kell röviden a *tárgyalások legitimitásának (legitimációjának)* problémájáról.

Ismeretes, hogy a kifejezés a latin *lex/legis* (törvény) szóból ered: a törvényesnek/jogosnak (de legalább is a nem törvényellenesnek!) a szélesebb körű társadalmi-politikai elismerését, általánosabb elfogadottságát jelenti. A társadalmi elfogadottságra (sőt, támogatottságra) rendszerint minden politikai cselekvésnek, újabb törekvésnek szüksége van, de különösen nehezen nélkülözhető ez olyan időkben, amikor a politikai helyzet eltér a szokásostól, a társadalomban feszültségek alakulnak ki, ellentétes érdekű csoportok állnak egymással szemben. – Az elismertség (mondjuk most: a támogatottság) hiánya könnyen kudarchoz vezet, még akkor is, ha az adott törekvés egyébként hasznosnak és helyesnek látszik.

*Lengyelországban* a „Szolidaritásnak” és a kerekasztal-tárgyalásokban részt vevő többi szervezetnek gyakorlatilag *nem volt szüksége „külön*

<sup>72</sup> A „Harmadik Oldal” (a továbbiakban: HO) résztvevői: Baloldali Alternatíva Egyesülés; Hazafias Népfront; Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség; Magyar Ellenállók, Antifasiszták Szövetsége; Magyar Nők Országos Tanácsa; Münnich Ferenc Társaság; Szakszervezetek Országos Tanácsa.

<sup>73</sup> Talán kevésbé ismert, hogy nemcsak Lengyelországban és Magyarországon folytak kerekasztal-tárgyalások, hanem másutt is (igaz, ezekhez képest jóval később). – *Csehszlovákiában* 1989. november 26-án kezdődtek (ún. „kerekasztal”) tárgyalások a hatalom és az ellenzék képviselői között, ezek azonban nem voltak olyan tudatosak, olyan komolyan megszervezettek, mint más államokban, emiatt rövid időn belül lényegi eredmények nélkül el is haltak. – *Bulgáriában* 1990. január 16-án kezdődtek meg a („kerekasztal”) tárgyalások a hatalom és az ellenzék képviselői között, melyek eredményeként március 12-én megállapodás született a politikai átmenet alapelveiről, március 30-án pedig elfogadták a többpárti választások elveit.

*legitimációra*”, hiszen őket eleve a kormány hívta tárgyalni, s mivel a kezdeményező a „hatalom” volt, ez önmagában is „legitimálta” a másik oldal résztvevőit.

*Hazánkban* is lényegében hasonló volt a helyzet.

Mint korábban már említettük, az MSZMP Központi Bizottsága az Új Márciusi Front felhívásáról 1989. február 11-én elfogadott állásfoglalásában leszögezte: „2. ... A Központi Bizottság támogatja egy olyan politikai egyeztető, konzultációs fórum létrehozását, melynek alapvető feladata, hogy folyamatos politikai párbeszéddel segítse az új alkotmány és a választásokról szóló törvény kidolgozását”, sőt, 1989. április 8-ra „*politikai egyeztető fórumot*” előkészítő megbeszélésre már meg is hívott néhány szervet. – Ez önmagában is nyilvánvalóvá tette, hogy az MSZMP „támogatja” a politikai konzultációkat, a politikai „párbeszédet”.

Az ellenzéki (EKA-) *tárgyalásoknak* ténylegesen *nem volt szüksége közvetlen közjogi legitimációra*, hiszen az ott hozott döntéseik nem jártak közjogi hatásokkal, nem kötelezték pl. az állami szerveket azoknak megfelelő intézkedésekre (jogszabályok kibocsátására), hanem „társadalmi” súlyuk volt jelentős: komoly politikai véleménynek, figyelembe veendő „közakaratnak” minősültek.

A „nemzetivé” szélesedett (NKA-) *tárgyalások* viszont azzal az igény-nel léptek föl, hogy az ott született döntéseket a megfelelő állami-hatalmi szervek öntsék kötelező jogi formába, azaz alkossanak róluk jogszabályokat, vagy tegyenek azoknak megfelelő intézkedéseket. – Világos, hogy ebben a helyzetben *szükség volt* valamiféle „*közjogi legitimációra*”, amely erősebbé teszi egy társadalmi ajánlásnál a tárgyalások során kialakított közös álláspontot.

Hogy honnan ered az NKA-tárgyalások legitimációja? Talán furcsának tűnhet, hogy ezt maga az MSZMP „alapozta meg”, azzal, hogy politikai egyeztetésre hívta, azaz „tárgyaló partnernek” ismerte el a különböző – köztük ellenzéki minősülő – társadalmi szervezeteket is. Ne hagyjuk figyelmen kívül azt sem, hogy ekkor még formálisan hatályban volt a Magyar Népköztársaság Alkotmányának (az 1949. évi XX. törvénynek!) a 3. §-a, amely szerint „*A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje*”. Bár ennek az előírásnak tényleges jelentősége a nemzetközi és hazai társadalmi-politikai viszonyok jelentős átalakulása miatt nagyon *meggyengült*, mégis, mivel formálisan hatályban volt, legalább is teljes semmibe vétele nem lett volna kockázatmentes.

Az persze igaz, hogy ekkorra az állampárt vezető ereje már történelmileg anakronisztikussá, közjogilag fiktívvé vált. Az európai népi demokráciákban zajló folyamatok az MSZMP számára is világossá tették, hogy az alkotmányban 1949 óta rögzített vezető szerepe jogilag-elvileg fennáll ugyan, ám ténylegesen meggyengülten létezik. Ennek kényszerű felismerése sarkallta a pártot, hogy „látványosan” vonuljon vissza, vagy legalább enyhítsen a „vezető erején”, de úgy, hogy az azért formálisan mégis maradjon fenn.<sup>74</sup>

Az NKA „egyenrangú tárgyalófelei” 1989. június 10-én *Megállapodást* írtak alá az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről, s ebben elfogadták – többek között – a következő rendező elvet:

– *a hatalom alapja a népfelség; a szuverenitást egyetlen politikai erő sem sajátíthatja ki, nem nyilváníthatja magát a népakarat egyedüli letéteményesének, és nem törhet a politikai jogok alkotmányellenes korlátozására;*

Témánk szempontjából most ennek az elvnek (a szuverenitás kisajátítása tilalmának) van különös jelentősége.

Korábban már szó volt arról, hogy hazánkban is uralkodó volt a hatalom egységének ideológiája, amely hatalomnak csúcsán a „társadalom vezető ereje, a munkásosztály marxista-leninista pártja” állt. Mivel az Országgyűlés az 1985-ös választások eredményeként többségében az MSZMP tagjaiból tevődött össze, akiket kötöttek a párt döntései, ezért egyértelmű, hogy *ez a párt volt a szuverenitás tényleges (de facto) birtokosa*. – Az e pozíciótól történő politikai visszalépésnek, azaz a *hatalmi ágak elválasztása felé tett elmozdulásnak* tekinthető tehát az a konszenzus, hogy a szuverenitást egyetlen politikai erő sem sajátíthatja ki, illetve nem nyilváníthatja magát a népakarat egyedüli letéteményesének...

Az idézett rövid részletből ezen kívül is igen komoly „ellenzéki” sikerek olvashatók ki.

Korábban már jeleztük, hogy az MSZMP-uralta Országgyűlés még 1989 elején is sorra fogadta el azokat a hatalomgyakorlás szempontjából

<sup>74</sup> Ilyen intézkedésnek minősíthetjük pl. az MSZMP Központi Bizottságának azt a határozatát (1989. május 8.), amelyben lemondott a Munkásőrség fenntartásáról és azt a Minisztertanács felügyelete alá rendelte.

kiemelkedő jelentőségű törvényeket, amelyek az akkorra kialakult társadalmi-politikai viszonyok között az ellenzék közreműködését és részvételét is igényelték volna, ám a hatalomnak ekkor még nem volt tényleges korlátja. E törvények kiemelkedő jelentőségét tárgyuk egyszerű felsorolása is mutatja: 1989. évi II. tv. az egyesülési jogról; 1989. évi III. tv. a gyűlekezési jogról; 1989. évi VII. tv. a sztrájkokról. – A Megállapodásban foglaltak legalább is elzárják az utat az addig alkalmazott „sietős” parlamenti jogalkotás előtt.

A közjogi legitimáció alatt azt is értjük, hogy a tárgyalásokon kialakított közös álláspontnak megfelelő intézkedések állami intézkedéseként meg is születnek, a szükséges jogszabályokat a megfelelő állami szervek meg is alkotják. – A Megállapodásban az is szerepel, hogy a felek – s itt főleg az MSZMP-ről van szó – mindegyike „a megállapodások érvényre juttatását minden rendelkezésre álló politikai eszközzel biztosítja”. Ez ténylegesen annak az ígérete, hogy a tárgyalások során megkötött megegyezéseket az Országgyűlés is akceptálja, úgy, hogy azoknak megfelelő törvényeket alkot.

Amde az is igaz, hogy ez a legitimációs elem önmagában még *nem jelent formálisan is garanciát* arra, hogy tárgyalásokon született megállapodások biztosan törvényi formát is öltenek.

Jóllehet már idéztük, hogy „Az 1985-ös választások az MSZMP szempontjából sikerrel zárultak. Egyetlen ellenzéki képviselő sem került a törvényhozásba”, tehát nem lehetett kétséges, hogy ha a három „egyenrangú” tárgyaló fél közül az egyik – az MSZMP – valóban akarja az egyébként mindhárom által aláírt konszenzusos megállapodás törvénybe foglalását, akkor az meg is történik, ám ha az írásbeli ígérete ellenére ténylegesen mégsem akarja, akkor a másik két fél sem külön, sem együtt nem képes azt elérni.

Az MSZMP-nek ez a „kivételesen kitüntetett” helyzete abból adódik, hogy akaratát az Országgyűlésen keresztül közvetlenül is képes érvényesíteni, hiszen az Országgyűlés tagjai (nak több, mint kétharmada) az egyetlen párt tagjai is egyben, és központi szerveinek határozatai a parlament tagjaira kötelezők. Ha pedig mégsem akarná valamely törvény megszületését, ilyen értelmű (belső, nem nyilvános) határozatot hoz, amit tagjai úgy hajtanak végre, hogy nem szavazzák meg a törvényjavaslatot.

Az NKA-tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10-én aláírt politikai *Megállapodásban* foglaltak Országgyűlésre is kiterjedő betartását egyébként *semmilyen módon nem lehet jogi úton kikényszeríteni*. A Megállapodás (mint „szerződés”) *csak az azt aláírókat köti*, az Országgyűlés részéről pedig senki nem írta alá. Az említett legitimáció tehát *erkölcsi* elismerést és megerősítést

jelent, jogi kötelezettséget nem, még kevésbé garanciát a tárgyalásokon kialakított közös álláspont gyakorlati érvényesítésére.

A „társadalmi” legitimációt Sólyom László egyszerűen és pontosan fogalmazta meg a háromoldalú tárgyalásokról szóló megállapodás aláírása előtti nyilatkozatában 1989. június 10-én: „A jövőre nézve azt kell látnunk, hogy az itt tárgyalófelek egyike sem képviseli a magyar népet. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a saját tagságukon kívül – illetőleg azok a szervezetek, amelyeknek nincsen tagsága, csak apparátusa –, ezen kívül jelentős támogatásra számíthatnak a népesség köréből. Hogy kit ki mennyire támogat, azt a választásoknak kell eldönteniük. Ezt az egész tárgyalássorozatot csak az legitimálhatja, hogyha első feladata, legfontosabb feladata az, hogy megteremtse a szabad választásoknak a feltételeit.”

Kukorelli István az NKA-tárgyalások nyitó plenáris ülésén (1989. június 13-án) a HO szándéknyilatkozatának ismertetőjeként – nem kevés praktikummal, mert az idő ekkorra már igencsak sürgetett – óvott az idővesztéssel járó legitimáció-vitáktól: „Kerekasztalunk sikerének záloga, hogy ne vitassuk egymás legitimitását, mert mindnyájunk legitimitása vitatott. A jövő kérdése, hogy kit igazol vissza és kit szűr ki a történelem.”

Az NKA-tárgyalások hat politikai bizottsága közül a legjelentősebb munkát az I/1. számú bizottság („Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmányosság kérdései”) végezte. Bár az NKA résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka fontossága.<sup>75</sup>

A bizottság előtt tehát igen fontos feladatok álltak. Mindenekelőtt tevékenységük pontos kereteit kellett meghatározni. Ehhez alapot az NKA-tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10-én kötött Megállapodás adott:

*Az egyenrangú tárgyalófelek a megbeszélésekkel kapcsolatban elfogadják a következő rendező elveket:*

[...]

*– a konstruktív politikai tárgyalások sikereinek fontos feltétele a*

<sup>75</sup> Lásd I/1. bizottság jegyzőkönyveinek gyűjteménye („A rendszerváltás foratókönyve”) elé írott Bevezetót.

*nemzet, valamint egymás érdekeinek tudomásulvétele és tiszteletben tartása, továbbá a kölcsönös előlegezett bizalom;*

[...]

*– a tárgyalások célja olyan politikai megállapodások kialakítása, amelyekhez csatolhatók a szükséges állami intézkedések és jogszabályok tervezetei, valamint a megszületésük határidejére vonatkozó állásfoglalások; a tanácskozás maga azonban nem gyakorol közvetlen közjogi funkciókat;*

*– a tanácskozás ideje alatt a felek tartózkodnak minden olyan egyoldalú lépéstől, amely megghiúsítaná a tárgyalások célját; a törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat;*

*– a politikai megállapodásokat valamennyi tárgyalófél saját szervezetében elfogadtatja és a nyilvánosság előtt is képviseli, továbbá a megállapodások érvényre juttatását minden rendelkezésre álló politikai eszközzel biztosítja.*

Ezek rögzítése a tárgyalások több sajátosságát vetíti előre.

Azt jelzi, hogy a felek közvetlenül is kodifikálni akarnak, ami elég szokatlan, sőt, kockázatos. A három fél 5–5 képviselőjéből, azaz 15 tagból álló politikai munkabizottság eléggé nagy létszámú ahhoz, hogy sikerrel szövegezni tudjon.

Fontos kitétel, hogy a tárgyalások ideje alatt az Országgyűlés ne fogadjon el újabb és újabb törvényeket, mert ezzel éppen a megbeszélések értelmét semmisítené meg, tenné fölöslegessé. – Ez az előírás a tárgyalások sikere érdekében lényeges. Ha ugyanis folytatódik a törvényhozás, a parlament ezzel elzárhatja az NKA mozgásterét, ami ebben az esetben értelemszerűen az EKA (és esetleg a HO?) megbénítását eredményezheti...

Az utolsó pontban említett „politikai eszközök” is az MSZMP-nek állnak rendelkezésre, ő tudja „biztosítani”, vagy éppen akadályozni a megállapodások gyakorlati realizálását, hiszen ő van „kormányzati” pozícióban.

Hogy mi a garancia arra, hogy a felek be is tartják a megállapodásokat? – Bizony, erre nincs elegendő „hatékonyaságú” jogi biztosíték; az ilyen párt- és társadalmi formációk politikai tárgyalásain született döntések „jogerős” kikényszerítésére egyetlen „jogvitát eldöntő” szerv sem jogosult, annál kevésbé, mert ezek nem minősíthetők bírósági hatáskörbe tartozó „jogvitának”.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Nem közjogi, mint inkább politológiai-szociológiai elemzés tárgya lehetne, hogy az

Az I/1. bizottság már az első ülésén (1989. június 30-án) elhatározta, hogy a következő ülésén „...a politikai átmenet szempontjából szükséges változtatásokra figyelemmel áttekinti a jelenleg hatályos alkotmányt, s ezzel megkezdi érdemi munkáját. Az alkotmány áttekintésének vezérlő szempontja nem egy új alkotmány megalkotása, hanem a politikai átmenet szempontjából szükséges változtatások megejtése.”

Ezt a július 7-i nyilatkozatában egyértelműen meg is fogalmazta:

3.) A teljes szöveg átvizsgálásával, az új alkotmány hatályba lépéséig használható módosított alkotmányt kívánunk, amely a lehetséges politikai és jogi garanciákat megadja a politikai erők szabad működéséhez, a visszarendeződés megakadályozásához, egyben működőképes államszervezetet biztosít ehhez.<sup>77</sup>

Miért nem törekszenek új alkotmány kidolgozására, miért csak „a politikai átmenet szempontjából szükséges változtatások megejtése” a cél?

Ez látszólag vita alapját képezhette volna a tárgyaló felek között, mégis könnyen egyezsége jutottak.

Az MSZMP célja nyilvánvalóan csak az lehetett, hogy a tőle telhető legjobban csökkentse a változások tempóját és méreteit, minél tovább őrizhesse hatalmi pozícióit. Az EKA célja viszont ezzel szemben az kellett volna, hogy legyen: új alkotmányt fogadjanak el, amely felszámolja a fennálló politikai rendszert, megteremti az alapot a gyökeres állami-társadalmi átalakulásra. – Ebben a helyzetben azonban volt egy másik fontos szempont is: az EKA mindenképpen arra törekedett, hogy az akkor mandátumát töltő Országgyűlés ne fogadjon el törvényeket (természetesen alkotmányt sem!), ezért hiba lett volna „új” alkotmány kidolgozásába fogni. Azaz legyünk pontosak: az akkori Országgyűlést kellett volna elzárni az új alkotmány elfogadásától, ámde másik lehetőségként – pl. éppen az alkotmányozó nemzetgyűlés révén(!) – születhetne új alaptörvény... Csakhogy ez utóbbi lehetőség egyre távolabb került a realitástól!

EKA megállapodásai érvényesítésének nem lebecsülendő „garanciáját” jelentette a nyilvánosság. A sajtó révén a társadalom megismerhette és rokonszenvvel kísérte a tárgyalásokat, ami az EKA delegációjának morális támogatást, az MSZMP számára pedig mindenképpen figyelemztetést jelentett.

<sup>77</sup> Kiemelés az eredetiben.

Az EKA ezzel a(z) egyébként érthető) törekvésével önmagát hozta a következő tárgyalások idejére *hátrányos pozícióba*, s ezzel egyidejűleg az MSZMP-t kedvezőbb helyzetbe. Nem lehet ugyanis pontosan meghatározni azt a határt, amely elválasztja a már új alkotmányt jelentő szabályokat azoktól a rendelkezésektől, amelyek még kellenek a *politikai átmenet szempontjából szükséges* változtatások végrehajtásához. Ha az MSZMP arra hivatkozik, hogy az EKA valamely javaslata túlmegy a „változtatásokhoz” szükséges szabályokon és már új alkotmányt céloz, ez ellen nemigen lehet objektív alapon álló tartalmi ellenérvet felhozni!

A történetek jobb megértéséhez hozzájárul Szécsi Árpád elemzése is:

A Magyar Demokrata Fórum ellentmondásosan viszonyult ezekhez az eseményekhez. Az ideiglenes elnökség döntő többsége bizalmatlan volt a demokratikus átmenet lengyel mintájú, kerekasztal-tárgyalásos formájával szemben. A tagságot és a változásokat óhajtó közvéleményt azonban gyorsan fellelkesítette az egységes ellenzéki fellépés gondolata, így a vezetők nem térhettek ki a többi ellenzéki szervezet által támogatott tárgyalások elől.<sup>78</sup> Debreceni József szerint is az MDF vezetése kezdettől fogva fél szívvvel, vonakodva vesz részt az EKA és a Nemzeti Kerekasztal előkészítő tárgyalásaiban. Egyrészt félti az ellenzéken belül *de facto* létező vezető pozícióját. (...) Továbbá ... az MDF-nek más elképzelései vannak a politikai rendszerváltás menetrendjéről: hónapok óta az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását követeli.”<sup>79</sup>

Amint korábban már említettük, Bíró Zoltán és még számos vezető MDF-es valóban idegenkedett az állampolgárok tömegeinek kirekesztésével, választásokon nem legitimált szervezetek részvételével, irányításával levezényelt rendszerváltás gondolatától. A korlátozott nyilvánosság, a titkos háttértárgyalások lehetősége magukban rejtették a manipuláció, az állampárt rejtett hatalomátmentésének kockázatát.<sup>80</sup> Ezért az MDF országos gyűlésén elfogadott politikai programjának fontos eleme volt a „rendkívüli, szabadon és demokratikusan megválasztott alkotmányozó nemzetgyűlés

<sup>78</sup> „Belesodródtunk” – fogalmazott Bíró Zoltán egy Szécsi Árpádnak 2000. május 18-án adott interjújában.

<sup>79</sup> Szécsi itt DEBRECENI JÓZSEF: *A miniszterelnök* c. könyvére (Osiris, 1998, 52–53. p.), az alkotmányozó nemzetgyűlést illetően pedig az MDF Programjára utal.

<sup>80</sup> E megjegyzései a Bíró Zoltánnal, valamint a Kiss Gy. Csabával 2000. december 20-án készített interjún alapultak.

követelése.”<sup>81</sup> Az MDF ügyvezető elnöke az országos gyűlést követő sajtótájékoztatón is hangsúlyozta ennek szükségességét. „*Nem mehetünk bele abba, hogy a nép feje fölött jöjjön létre egy konszenzus.*” „*Egy esetleges koalíció feltételei csakis az új választások után alakulhatnak ki. E koalíciót nem a nép feje fölött, valamilyen kerekasztalnál, hanem teljes nyilvánosság megeremtésével szabad csak megkötni.*” [A sajtótájékoztatón elmondottakat a korabeli sajtó közölte.]

Antall József tekintélye – és politikai szerepe az MDF-en, egyszersmind a rendszerváltozás folyamán belül – a kerekasztal-tárgyalások folyamán rendkívüli mértékben megnőtt. [...] A növekvő tekintélyű Antall József tervei a rendszerváltás menetét illetően eltértek az Elnökség eddigi elképzeléseitől. Már a tárgyalások megkezdése előtt kifejtette nekik, hogy nem ért egyet az alkotmányozó nemzetgyűlés-konceptióval: szerinte a hivatalban lévő országgyűlésnek kell szentesítenie olyan törvényjavaslatokat, amelyek lényegében visszatérést jelentenek az utolsó legitimnek tekinthető (1946-os) közjogi állapothoz.<sup>82</sup>

Hozzá kell tennünk, hogy Antall József (1932–1993) későbbi miniszterelnök (1990. május 23.–1993. december 12.) *súlyosan tévedett* és ennek következtében *végzetes* – történelmi! – *hibát követett el*.<sup>83</sup>

Az MDF alapkonceptiója az volt, hogy az akkori MSZMP- („kommunista”) dominanciájú Országgyűlés ne fogadjon el az ország életét hosszabb

távon is meghatározó törvényeket, hanem egy új, speciálisan alkotmányozás céljára szolgáló testület (alkotmányozó gyűlés!) állapítsa meg – mintegy „tisztá lapot” nyitva – az állami berendezkedés alapjait. Lényeges elem tehát, hogy az 1985-ben megválasztott parlamentet illegitimnek tekintették, különösen az alkotmány/alaptörvény elfogadására.

A koncepciónak ezzel az elemével maga Antall József is egyetértett; ő maga sem tekintette legitimnek az 1980-as évek végén fennálló közjogi állapotokat, ezért beszélt „visszatérésről az utolsó legitimnek tekinthető (1946-os) közjogi állapothoz”.

Hogy lehet az, hogy egy történelem- és irodalomtanári diplomával rendelkező tekintélyes ember, aki a történelem alakításában vehetett részt és ennek tudatában is volt, a *legitimitással nem rendelkező Országgyűlésre kívánta bízni* a legitim közjogi állapotokhoz való visszatérést?

Hogy lehet az, hogy egy általánosan művelt, a politikában is járatos ember nem veszi észre, hogy szembehelyezkedve saját szervezete (MDF) programjával(!), az éppen mandátumát töltő, illegitim Országgyűlést védve közvetlenül az ekkorra szinte mindenki által „gyűlölt” *MSZMP törekvéseit segíti* azzal, hogy az aktuális parlamentet nem eltüntet, hanem ellenkezőleg, kifejezetten ettől várja a legitimitást visszahozó legfontosabb jogszabályok megalkotását?

Aligha lehet érteni-magyarázni Antall József ilyen erőteljes ellenállását az alkotmányozó nemzetgyűléssel szemben. A *történész* kétségtelenül nem találhatott erre sok példát a letűnt korokban, ráadásul az első ilyen szerv is (a Nemzeti Konvent) a lázongó párizsiak határozott fellépésére jött létre 1792-ben, de az is eléggé bonyolult választási módszer eredményeként. A *politikus* pedig nem találhatott biztos támpontokat arra vonatkozóan, hogy kikből állna egy ilyen testület, mert szervezetileg is el kellene különülnie a törvényhozásra egyébként jogosult parlamenttől, ilyen szabályok pedig nem voltak. – Ámde az ilyen helyzetre természetesen *nem az adott intézmény elutasítása, tagadása a válasz*, annál kevésbé, mert mások is kifejezetten akarták azt.

Ez a helyzet azonban végleg megpecsételte az alkotmányozó nemzetgyűlés „sorsát”, ennek ügye később komolyan föl sem merült...

Történelmietlen lenne fölvetni a kérdést: *mi lett volna, ha létrejön az alkotmányozó nemzetgyűlés*, ám az elmaradásának, *hiányának következményeit* pontosabban lehet értékelni. Ezért egyet lehet érteni a Magyar Demokrata Fórum egyik alapítójának, Bíró Zoltánnak a véleményével: „Az alkotmányozó nemzetgyűlés elmaradásával elmaradt az a lehetőség, hogy

<sup>81</sup> Az MDF koncepciója szerint e testület feladata lett volna az alkotmány, és az alkotmányos berendezkedést megalapozó valamennyi jogszabály meghozatala. Ezért az MDF az ilyen irányú törvényalkotás felfüggesztését is követelte. (A Magyar Demokrata Fórum programja, 1989. március 12.) In BAKOS ISTVÁN: *Közszolgálatban*, Püski, 1994, 301–310. p.

<sup>82</sup> DEBRECZENI: i. m. 54. p. – Szécsi Árpád elemzésének egyéb részleteit lásd SZÉCSI ÁRPÁD: *A „szabadság kis köreitől” a választási győzelemig. A Magyar Demokrata Fórum története a korai kezdetektől 1990. március 25-ig.* A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar politológia szak II. évfolyamának hallgatója. A dolgozat konzulense Bihari Mihály. A dolgozat a XXV. OTDK [2001] Társadalomtudományi Szekciójának *Politológia (III)* tagozatán III. díjat nyert. In <http://ajk.elte.hu/SzecsArpad-ValasztasiGyozelem.pdf> (elolvasva 2015. március 30.)

<sup>83</sup> Nem „mentegetőzésként”, de ide tartozik, hogy ezzel nem sértjük meg a „*De mortuis nil nisi bene*” ősi intelmet. Ezt a mondatot ugyanis *tévesen* fordítják (még az idegen szavak szótárában is úgy szerepel), hogy „holtakról vagy jót vagy semmit”. Helyesen: holtakról semmit, vagy legalábbis *jól* (ugyanis ők már nem tudnak védekezni a hamis állítások ellen).



*a demokrácia ne javarészt botcsinálta politikusok kisebb vagy nagyobb pak-tumaival induljon, hanem széleskörű társadalmi ellenőrzéssel, s a nyilvános-ság előtt, jogilag korrekt és minden tekintetben tisztázott keretek között.*"<sup>84</sup>

### Milyen alkotmányozó nemzetgyűlést?

„Utólag könnyű okosnak lenni” – tartja a mondás.

Bár a rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásai érhető komolysággal és nagy várakozással teli légkörben zajlottak, nem zárhatjuk ki, hogy az *alkotmányozó nemzetgyűlés eszméjének mellőzését* az is kiválthatta, vagy legalább erősíthette, hogy nem állt készen használható minta, kidolgozott rendszer, amelynek alapján egy ilyen testületet össze lehetett volna hívni, a tárgyalók pedig úgy érezhették, hogy az idő sürgetőbb annál, semmint ott kezdjenek gondolkodni egy új, ismeretlen szerv létrehozásának módjáról.

Anélkül, hogy apró részleteibe merülnénk, néhány elemére nem árt föl-hívni a figyelmet.

Szögezzük le: ahol *nincs kifejezetten elválasztva* az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, ahol az alkotmány elfogadására és módosítására is jogosult a törvényalkotó parlament, ott hibás – bármilyen értelmezésben – alkotmányozó nemzetgyűlést emlegetni.

Mivel az „alkotmányozó” gyűlés *funkciójában tér el* a „törvényhozó” gyűléstől, a két testületnek *szervezeti értelemben is el kell térnie*. – Ez jelent-se azt, hogy a *tagjainak kiválasztása* sem történik azonos módon a parlamen-tével!

Persze, nem lenne helyes a demokráciára jellemző szabad, általános választások mellőzése, ennek mindenképpen maradni kellene. Ámde mert ezekre a politikai pártok meghatározó módon, nyomasztóan rátelepszének, más elemeket is be kell vonni.

Minthogy e speciális testület is „quasi parlament”, hiszen minden tag-ja valakiket „képvisel”, a parlamenthez hasonlóan a legmagasabb szintű állami döntést hozza (alkotmányozás!), működése is az országgyűléséhez hasonlít, funkciója azonban mégis világosan elhatárolja a „rendes” parla-menttől. – Ilyen *differencia specifica* az, hogy az alkotmányozó nemzet-gyűlés *egy alkalomra* szóló megbízást kap, ez különbözteti tehát meg pl. a

kétkamarás parlamenttől, amely esetben mindkét kamara előre meghatáro-zott időtartamra, pl. négy vagy öt évre szóló mandátumot kap. Másrészt a kétkamarás parlament esetében eltérő a két ház hatásköre, azaz nem min-den kérdésben együtt dönt; az alkotmányozó nemzetgyűlésen belül viszont nincsenek ilyen elkülönült hatáskörök – ezért is abszurd az „alkotmányozó kamara” ötlete (amit előbb az Új Márciusi Front javaslata kapcsán ismer-tettünk).

Az egyetlen alkalomra szóló megbízásnak van egy különleges válto-zata: egy nagyobb létszámú testület meghatározott célra történő megalakítása.

*Németországban* a köztársasági elnököt nem a parlament (azaz a Bundestag, a Szövetségi Gyűlés), hanem a Szövetségi Közgyűlés (Bun-desversammlung) választja. Ez utóbbi szerv kizárólag az államfő megvá-lasztására alakul, s két részből tevődik össze: „A Szövetségi Közgyűlés a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és ugyanolyan számú olyan tagból áll, aki-ket a tartományi népképviselők az arányos választásoknak megfelelő-en választottak meg”. – *Olaszországban* hasonló módon „83. cikk. (1) A köztársasági elnököt a Parlament választja meg tagjai együttes ülésén. (2) A választáson régióként három küldött vesz részt. Ezeket a régió tanácsai választják oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek képviselte is biztosítva legyen. Valle d’Aosta csak egy küldöttel rendelkezik. (3) A köztársasági elnököt titkos szavazással választják, a gyűlés kétharmados többségével. A harmadik forduló után elegendő az abszolút többség.” – Ezeknek a megoldásoknak igen logikus indoka van. Mivel a köztársasá-gi elnök általában egy alkalommal újra választható, s erre a parlament jogosult (pontosabban: nem közvetlenül a választópolgárok), az államfő akarva-akaratlanul is komoly erkölcsi nyomás alatt áll. Ha azt szeret-né, hogy válasszák újra, úgy kell viselkednie, hogy magatartása tessen a parlamentnek, ellenkező esetben nincs esélye az ismételt megbízásának. Ez a morális súly akkora lehet, hogy pl. könnyebben „egyetért” egy tör-vénnyel s aláírja, mintsem visszaküldje a parlamentnek újabb megfon-tolásra; ritkábban él a vétő eszközével. Ez a helyzet akkor is fennáll, ha időközben másik összetételű parlament alakult, hiszen a szervezeteknek is van bizonyos „emlékezete”, ha más nem, annyi mindenképpen, hogy az elnök többször „kellemetlenkedett” az előző törvényhozó testülettel, újra megválasztása tehát további problémákat okozhat... – A parlament összetételének megváltoztatása, az által, hogy ahhoz más választó csoport

<sup>84</sup> BÍRÓ ZOLTÁN: *Elhervadt forradalom*. Püski, Budapest, 1993, 39. p.



is csatlakozik, ezt a potenciális veszélyt van hivatva kiküszöbölni, de legalábbis jelentősen csökkenteni.<sup>85</sup>

Az említett esetekben a törvényhozó testület „kibővítéséről” (megduplázásáról) van szó, mégpedig az adott állam területi egységeiben választott képviselőkkel. – Innen már csak egy lépés a további „bővítés”.

A területi képviselők mellett be lehetne/kellene vonni további önkormányzatokat (pl. akadémiák, egyházak, nemzeti szervezettek, kamarák), de ugyanígy az egyetemek, nyugdíjasok, fogyatékkal élők stb. képviselőit is. A nagyobb létszám riasztó lehet, ám az alkotmányozásnál a tét is nagy. A tapasztalat azt mutatja, hogy ha az aktuális parlament alkotmányoz, az aktuális ellenzék kritizálja erősen az alaptörvényt; a nagyobb létszámú testület éppen ennek életetompíthatja.

Szó volt arról, hogy az MDF a rendszerváltáskor komolyan fölvetette az alkotmányozó nemzetgyűlés létrehozásának koncepcióját, ám a kerekasztal-tárgyalások megindulásával (és az MDF nevében részt vevő tárgyaló ezzel ellentétes felfogása miatt) ez a törekvés megghiúsult.

Ennek az intézménynek a felállítása később sem merült feledésbe. 2006 szeptemberében újból nyilvánosságra került, erről a sajtó is beszámolt:

A Kossuth téren közfelkiáltással megalakították a Nemzeti Kerekasztalt, illetve hangsúlyozták, hogy „alkotmányozó nemzetgyűlést” is össze kell hívni. A demonstráció egyik vezéralakját, Takács Andrást az InfoRádió ez utóbbiról kérdezte.

*A Kossuth téren az alkotmányozó nemzetgyűlés, mint igény természetesen felvetődött, és arra szükség is van, mert az a probléma, hogy ma Magyarországon alkotmányos válság is van egyben.*

Miért?

*Azért, mert egy ilyen politikai helyzetben, mint amit Gyurcsány Ferenc előidézett, a Magyar Köztársaság elnökének nincs módja erkölcsi és morális alapon úgy dönteni, hogy az a kormány nem lehet legitim, amelyik hazugsággal került hatalomra, ilyen jogosítványa nincs. Az, hogy „igénylik az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását”, pontosan mit jelent? Eldöntötték már, hogy mikorra hívják össze, hogy mit szeretnének?*

<sup>85</sup> TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In *Összehasonlító alkotmányjog*. (Szerkesztette Tóth Judit – Legény Krisztián), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2006, 146. s. köv. p.

*Alapvetően azt, hogy a történelmi alkotmányunk jogfolytonosságát visszaállítsuk, a mai magyar politikai és társadalmi körülményekre adaptálva azok az értékek érvényesüljenek a magyar alkotmányban, amelyek ezer éven keresztül fenntartották Magyarországot.*

*Mondok 2–3 olyan passzust, ami nagyon fontos: 1. minden jog forrása a Szent Korona, 2. hatalmi erő alkotmányt nem írhat, nem módosíthat.*

*Az alkotmányozó nemzetgyűléssel kapcsolatosan megvannak azok a szakértők, akik ennek a tartalmi, formai részét elő fogják készíteni. Itt legfeljebb elvekben lehet bizonyos kérdéseket tisztázni, a szakmai részét lebonyolítani nem lehet egy köztéren, ez nyilvánvaló mindenki számára.<sup>86</sup>*

Az említett két esetnek vannak közös elemei.

Az adott „történelmi” körülmények között a résztvevők fölismerik a további lehetőségeket, ennek hangot is adnak, ám nem tudnak rálépni az általuk kigondolt útra, mert általában az ekkor „fölgyorsult” idő átgördül fölötük, emiatt nincs mód az elgondolások érvényesítésére. Ehhez, persze, az is jelentősen hozzájárul, hogy maga az alkotmányozó nemzetgyűlés viszonylag kevésbé ismert intézmény, nincs jogilag szabályozva, e nélkül pedig nem is alkalmazható.

Aki ismeri e testület lényegét, meg tudja ítélni szükségességét, fontosságát, ám rendszerint nincs elegendő „ideje” a részletes jogi szabályozás előkészít(tet)ésére.

Mindezek miatt nem kizárt, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés létrehozása bármikor is fölmerül (rendszerint sürgető, bonyolultabb közjogi-politikai körülmények között), mindaddig nincs esély a tényleges, valódi megvalósítására, ameddig nincs kidolgozva annak alkotmányjogi háttere, nincsenek készen azoknak a jogszabályoknak a tervezetei, amelyek egyértelműen rendezik az esetleges bevezetésének részleteit. – Ez még akkor is fontos lehet, ha az események nem teszik szükségessé, vagy lehetségessé ennek az új intézménynek az alkalmazását.

Előfordulhat, hogy az események sajátos alakulása esetén az kerül helyzeti előnybe, aki bármikor saját, kész törvénytervezetet tud letenni a nyilvánosság asztalára, ezért valószínűleg helyes lenne valakinek mielőbb

<sup>86</sup> InfoRádió, 2006. szeptember 20., szerda 22:02.

elkészíteni ezeknek a törvényeknek a tervezeteit... – Például az alkotmányozó nemzetgyűlés létszámára, összetételére, belső arányaira, tagjai jogállására stb. vonatkozóan lehetne ugyan előzetesen is szakmai javaslatokat adni, elképzeléseket megfogalmazni, ám ez meghaladná a jelen írás célját, ezért ettől most eltekintünk...

### Záró megjegyzések

a) Hazánkban a rendszerváltás nem hozott új alkotmányt, mint Kelet-Közép-Európa hozzánk hasonló politikai-közjogi berendezkedésű más államaiban. Ismeretes, hogy *Bulgária* Köztársaságban 1991. július 12-én, a *Cseh* Köztársaságban 1992. december 16-án, az *Észt* Köztársaságban 1992. június 28-án, a *Horvát* Köztársaságban 1990. december 22-én, a *Jugoszláv* Szövetségi Köztársaságban 1992. április 27-én, a *Lett* Köztársaságban 1990. május 4-én (tkp. 1922. február 15-én), a *Litván* Köztársaságban 1991. február 11-én, az *Orosz* Föderációban 1993. december 12-én, a *Román* Köztársaságban 1991. november 21-én, a *Szlovák* Köztársaságban 1992. szeptember 1-én, a *Szlovén* Köztársaságban 1991. június 25-én fogadtak el új alaptörvényt.

Az iménti felsorolásból kitűnik, hogy mindössze néhány állam maradt ki az „első menetből”: Albánia, Lengyelország, Magyarország és Ukrajna. – Igaz, hogy Albániában 1991. április 29-én a korábbi alkotmányt hatályon kívül helyezve „Főbb alkotmányos rendelkezések” címmel elfogadtak egy átmeneti törvényt, Lengyelországban pedig 1992. október 17-én egy „Kis alkotmányt”, ezek azonban nem helyettesíthették a komplex rendezést.

Mindenesetre *Albániában* 1998 októberében, *Lengyelországban* 1997 tavaszán, *Ukrajnában* pedig 1996 nyarán új alaptörvény született – *Magyarország volt tehát az egyedüli olyan állam, amelynek 1949 óta a leghosszabb ideig* (egészen 2011-ig!) nem lett elfogadva új alkotmánya. – Lehetséges, hogy az alaptörvény hiánya is hozzájárult ahhoz, hogy hazánkban nem „fejlődött” ki annak illő megbecsülése, erkölcsi tisztelete...

b) Magyarországnak egészen 1919-ig nem volt írott alkotmánya; a Tanácsköztársaság idején is „mindössze” egy ideiglenes alkotmány (1919. április), valamint egy igen rövid életű, bár véglegesnek szánt alkotmány született (1919. június), és ezek után is csak viszonylag későn, 1949-ben fogadtak el

írott alkotmányt.<sup>87</sup> Ez az 1949. évi XX. tv-t nagyon hosszú ideig (2011. december 31-ig) volt hatályban és ez alatt nagyon sokszor (54?) módosították (volt, hogy évente többször is, de legfeltűnőbb, hogy pl. 2010. július 5-én és 6-án is, augusztus 11-én pedig ugyanazon a napon kétszer is módosították!). Ha pedig ehhez még azt is számítjuk, hogy az Alaptörvényt (2011. április 25.) a 2012. január 1-i hatályba lépése óta már öt alkalommal módosították, akkor túlzás nélkül állíthatjuk, hogy hazánkban egyáltalán *nincs nagy respektje az alkotmánynak/alaptörvénynek*. – Persze, ezen nem is csodálkozhatunk, hiszen szervezetileg nem válik el Magyarországon az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom; az alkotmány/alaptörvény elfogadása/módosítása az Országgyűlés plenáris ülésén szinte „észrevétlenül” történik, azaz *semmilyen módon nem különül el közönséges törvények meghozatalától*, csupán több szavazat szükséges hozzá.

Összehasonlításként idézzük ide pl. *Svédország* alkotmányozásának menetét (A kormányzás szerkezete Nyolcadik fejezet Törvények és más rendelkezések):

15. cikk. (1) Alaptörvényt két, azonos szövegezésű olvasatban kell elfogadni. A második olvasatra nem kerülhet sor mindaddig, amíg nem tartják meg az egész Királyságban a Riksdag választásait az első döntést követően, és az újonnan megválasztott Riksdag össze nem ül. Ezen túlmenően legalább kilenc hónapnak kell eltelnie azon idő között, amikor az ügyet először terjesztik a Riksdag teljes ülésére és a választások ideje között, kivéve, ha az Alkotmányjogi Bizottság az ügy előkészítése során hozott döntésével tagjai legalább öthatodának szavazatával a rendelkezést alól kivételt tesz.

(2) A Riksdag nem fogadhat el alaptörvényre vonatkozó olyan javaslatot, amely ellentétben áll az ilyen törvényt érintő, függőben levő javaslattal, kivéve, ha a Riksdag az első javaslatot egyidejűleg elutasítja.

(3) Az alaptörvény módosítására vonatkozó, függőben lévő javaslatról népszavazást kell tartani, amennyiben ezt a képviselők legalább

<sup>87</sup> Ismeretes olyan szakmai vélemény is, amely szerint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény „alkotmányos alaptörvény”, illetve „tartalma alapján ideiglenes alkotmány”. Vö. *Alkotmánytan I.* Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2. Átdolgozott kiadás. (Szerkesztette Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 60. p.

*együtizede indítványozza, és a képviselők legalább egyharmada az indítványt támogatja. Az indítványozásra a Riksdagnak a függőben lévő javaslatot elfogadó döntésétől számított tizenöt napon belül kerülhet sor. Az indítvány elbírálása nem tartozik a Riksdag egyetlen bizottságának hatáskörébe sem.*

*(4) A népszavazást egyidejűleg kell tartani a Riksdag (1) bekezdésben meghatározott választásaival. A népszavazáson a választópolgárok kinyilváníthatják, hogy elfogadják-e az alaptörvényre vonatkozó, függőben lévő javaslatot. A javaslatot elutasítottnak kell tekinteni, ha a népszavazásban résztvevők többsége a javaslat ellen szavaz, és ha a szavazók száma meghaladja azok felét, akik a választáson érvényes szavazatot adtak le. Minden más esetben a Riksdag végső döntés céljából megvizsgálja a javaslatot.*

Ezt a szigorú szabályt természetesen nem követendő példaként idéztük, hanem azért, mert mutatja, hogy ezekkel az eljárási szabályokkal *elejét lehet venni az alkotmány ötletszerű, könnyed módosításának.*

c) Említettük, hogy mivel hazánkban *nincs szervezeti és eljárási különbség az alkotmányozás és a törvényhozás között*, a politikai közfelfogás is egybemossa e tevékenységeket. A napi politikai harcok (pártharcok!) állandóan a kormányzati (értsd: törvényhozó) hatalom megszerzéséért, illetve megtartásáért folynak, és változatlanok akkor is, ha egyébként nem ez, hanem pl. az alkotmányozás a tét. Ebből adódik, hogy az aktuális ellenzék ez utóbbi esetben is „*ellenzéki*” marad, nem vesz részt az alkotmány előkészítésében, parlamenti vitájában, mindenhol látványosan kivonul, ahol csak ez a kérdés szóba kerül. – Mivel számára nem jelent jogi és erkölcsi értéket az alaptörvény, nem érzékeli, hogy ennek a dokumentumnak a súlya, jelentősége jóval meghaladja bármely más törvényét, távol tartja magát az eljárástól.

d) Elképzelhető, hogy a kialakult helyzet megváltoztatásához (javításához) *fölhasználható lehetne az alkotmányozó nemzetgyűlés intézményének koncepciója.* – Részletek nélkül ehelyütt csak a sémát vázoljuk...

Össze kellene állítani az „alkotmányozó gyűlést”. Ebbe beletartoznak az Országgyűlés képviselői, valamint ugyanolyan létszámú, külön szabályok alapján mandátumhoz jutott más „delegátusok”. A tagok e tevékenységük

során azonos jogokkal rendelkeznek; a két rész egy egységnek tekintendő; döntéseit az összes tag kétharmadának szavazatával hozza, persze, úgy, hogy mindkét „házban” egyenként is el kellene érni ezt az arányt. Hatásköre kizárólag az alaptörvény módosítására („alkotmányozásra”) terjed ki, törvényalkotásra nem jogosult. – Nem mellékesen jegyezzük meg, hogy e testület elnevezése „Nemzetgyűlés” lehetne, megkülönböztetve az általános választásokon mandátumhoz jutott törvényhozó Országgyűléstől, és nem is hangsúlyozva az „alkotmányozó” jelleget, mert hiszen nem erre, hanem csak esetleges „módosítására” rendelkezne hatáskörrel.

Ez a konstrukció mindenképpen tompítaná a jelenlegi, szinte tagság nélküli pártocskák (parlamenti) „fontoskodásait”, l’art pour l’art „ellenzékiekedéseit”. A „tompítás” önmagában nem jelentené a demokrácia csonkítását, hiszen nem befolyásolná a politikai pártok mozgásterét, azok a kormányzati hatalomért változatlanul folytathatnák harcukat, az alkotmányozás pedig jóval általánosabb célok, irányok hosszabb távú kijelölésére irányul.

Ez a megoldás vélhetően emelné az Országgyűlés működésének általános színvonalát is. A kisebb pártok kevés tagja közül a „kis számok törvénye” alapján nehezebb találni a választások előtt megfelelő szinten felkészült, a parlamenti képviselői tisztségre intellektuálisan is alkalmas, elegendő számú jelöltet, hiszen itt elsődleges a „párthűség”, a politikai megbízhatóság.<sup>88</sup> A „másik csoport” delegátusai szakmailag alkalmasabbak lehetnek, s ez a pártokat is arra sarkallhatja, hogy képzetesebb jelölteket keressenek a választásokra.

A nyers pártérdekek érvényesülésének, a kormányzati–ellenzéki politikai szembenállás automatikus erőltetésének az alkotmányozás során történő tompítása vélhetően hatással lenne magára a törvényhozásra is, pl. úgy, hogy az alkotmányozó gyűlésnek ezt a sémáját idővel át lehetne „ültetni” egy speciális „két kamarás” parlamenti rendszerré...

Már csak egy kérdés maradt: honnan ered az alkotmányozó nemzetgyűlés legitimációja; ki ad neki felhatalmazást az alkotmányozásra?

Minden jogszabály érvényességét az adja, hogy megfelel az alkotmány rendelkezéseinek, ezáltal illeszkedik a jog rendszerébe. Ezzel szemben az alkotmány legitimitása nem a jogból (nem jogi normákból) származik. Az alkotmány legitimációja nem egy meghatározott eljárás vagy tartalom

<sup>88</sup> A sajtó egy-egy ciklus végén listákat szokott közölni azokról a képviselőkről, akik egyáltalán nem, vagy alig szólaltak meg a plenáris üléseken.

szükségszerű következménye; sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyása van az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására. Az alkotmány megalkotásához tehát nincs szükség felhatalmazásra, a társadalom (illetve a képviselőiben eljáró szervek) jogi kötöttségek nélkül döntheti el, hogy alkot-e, s ha igen, milyen tartalommal alkot új alkotmányt.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok* ... I. m. 35. s. köv. p.

Tóth Károly

## A kétkamarás parlament problémája

*Rövid hazai története*

Anélkül, hogy a magyar Országgyűlés alaposabb történeti ismertetésébe kezdenénk, annyit érdemes előrebocsátani, hogy lényegében az Aranybullától kezdődően működő, általában tömeges Országgyűlés az 1608:ku. I. tc. hatálybalépésével kétkamarássá vált; e törvény azt is meghatározta, hogy az országgyűlés két tábláján (felsőtábla, alsótábla) kinek volt ülési és szavazati joga.

A kétkamarás rendszer hosszú ideig meg is maradt; az 1790/91. évi Országgyűlésen született reformok, úgyszintén az 1848-as törvények egyaránt változatlanul hagyták az Országgyűlés szerkezetét.

Jelentős változás csak 1918 novemberében következett be, az után, hogy IV. Károly aláírta a híres „eckartsau nyilatkozatát”:

*Trónra lépésem óta mindig arra törekedtem, hogy népeimet minél előbb a háború borzalmaitól megszabadítsam; a mely háború keletkezésében semmi részem nem volt.*

*Nem akarom, hogy személyem akadályul szolgáljon a magyar nemzet szabad fejlődésének, mely iránt változatlan szeretettől vagyok áthatva. Ennélfogva minden részvételről az államügyek vitelében visszavonulok<sup>1</sup> és már eleve elismerem azt a döntést, melylyel Magyarország jövőendő államformáját megállapítja.*

*Kelt Eckartsau ezerkilencszáztizennyolc, November hó tizenharmadikán.*

*Károly*

<sup>1</sup> IV. Károly e – eredetileg kézzel írott – nyilatkozatát az érdekesség kedvéért idéztük teljes terjedelmében. Sok vita kerekedett ugyanis az értékelése körül: az a megfogalmazás, hogy „minden részvételről az államügyek vitelében visszavonulok” jelenti-e egyben a trónról való lemondást is, vagy pedig csak bizonyos tevékenységek megszüntetését – a trón megtartása mellett...

Ezt követően egy közjogilag zavaros korszak következett, elegendő most csupán arra utalni, hogy pl. törvényt, sőt, (ideiglenes) alkotmányt nem a parlament, hanem a Forradalmi Kormányzótanács fogadott el stb.

Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről az 1920. évi I. törvénycikk szólt, amely a preambulumban pontos helyzetértékelést is ad a kétkamarás rendszer megszűnéséről:

*A nemzetgyűlés, mint a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képviselője, megállapítja, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt. Megállapítja továbbá, hogy Magyarországnak és társországainak a volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal fennállott feloszt-hatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklása a bekövetkezett események folytán megszűnt. A nemzetgyűlés mindezekből a tényekből folyó következmények megállapítását a békekötés utáni időre tartja fenn magának.*

*Megállapítja továbbá, hogy az 1910. évi június hó 21. napjára törvényszerűen összehívott országgyűlésnek képviselőháza az 1918. évi november hó 16. napján hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánította, főrendiháza pedig ugyanazon a napon tartott ülésében e határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, miáltal az országgyűlés működése is megszűnt. Mindezeknél fogva az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált.*

*Alkotmányunk alapelveinek megfelelően az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta alakult ideiglenes kormányok a nemzethez fordultak, hogy a nőkre is kiterjedő általános, titkos, egyenlő, közvetlen és kötelező választójog alapján válassza meg az akaratának képviselőjére hivatott nemzetgyűlést.*

*A nemzetgyűlési képviselőválasztások ennek folytán az ország mindazon részeiben megtartatván, amelyekben a választást ellenséges megszállás lehetetlenné nem tette, a megválasztott nemzetgyűlési képviselők az 1920. évi február hó 16. napján Budapesten az országgyűlés képviselőházának helyiségeiben egybegyülekeztek és nemzetgyűléssé alakultak.*

Az egykamarás nemzetgyűlés viszonylag rövid ideig működött ebben a formájában, mert az 1926. évi XXII. tc. (az országgyűlés felsőházáról) kimondja:

*A nemzetgyűlés most már az ősi alkotmányosság szellemében felújítja az országgyűlés ősi kéttáblás rendszerét és az 1920. I. tc. 2. §-ában megállapított hatalmánál fogva az országgyűlés képviselőháza mellé a jelen törvény rendelkezései szerint felsőházat szervez.*

A(z 1939. június 10-én összehívott) kétkamarás országgyűlés megbízatása 1944. június 9-én járt volna le, ám a „kivételes” meghosszabbítását kimondó 1944. évi VIII. törvényt 1944 májusában fogadta el, azaz a német megszállást (1944. március 18–19.) követően, ennek érvényessége, még ha vitatható is, a parlament szerkezetét nem érintette.

Az 1944. december 21-én Debrecenben összeült 230 tagú Ideiglenes Nemzetgyűlés, amely deklarációjában (A Nemzetgyűlés Szózata) az állami szuverenitás letéteményesének nyilvánította magát, egykamarás testületként alakult meg, s az 1945. évi I. törvénycikk ugyanezt ismételte meg.

A különleges közjogi időszakot (Tanácsköztársaság, király nélküli királyság, ideiglenes intézmények) lezáró 1946. évi I. törvénycikk (Magyarország államformájáról) úgy rendelkezik, hogy

*1. § Az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép. A magyar nép a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja.*

A köztársasági államformát jogilag is megalapozó törvény tehát egykamarás rendszert rögzített, s ezen a Magyar Népköztársaság Alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény mindössze annyit módosított, hogy a parlament elnevezését Nemzetgyűlésről Országgyűlésre változtatta...

### A lengyel „példa”

A rendszerváltás idején az Országgyűléssel kapcsolatban ismét fölmerült egy második kamara felállításának kérdése.

Előre kell bocsátani, hogy ez a téma nem csupán hazánkban, hanem más kelet-közép-európai országban is hasonló módon vetődött föl, nem véletlenül, hiszen a parlamentek ezekben az államokban nem a szuverenitás gyakorlásának szervei voltak, hanem az egypártrendszer uralkodó pártjának akaratát transzformálták a legmagasabb állami döntéssé.

Egyfajta „példát” Lengyelország mutatott.

Lengyelországban ugyanis 1989. február 6-ától április 5-ig „kerekasztal-tárgyalásokat” tartottak.

A „kerekasztal”, mint politikai kifejezés a lengyel kerekasztal-tárgyalások révén került be a magyar ellenzék szótárába. A nyolcvanas évek Lengyelországában lényegében átfogó ellenzéki mozgalom létezett – a Szolidaritás –, és a lengyel kommunista pártvezetésnek 1988 őszére tudomásul kellett vennie, hogy a Szolidaritás legális szervezetként való elismerése nélkül a lengyel társadalom nem fogadja el a LEMP által kezdeményezett reformokat. Lengyelországban az erőteljes ellenzéki mozgalom legalizálása vált a rezsim liberalizálásának és demokratizálásának előfeltételévé, s az ottani kerekasztal-tárgyalások egyik célja éppen ennek elismertetése volt. Ott egyetlen nagy kerekasztalnál foglaltak helyet a kommunista párt, a kormány, a Szolidaritás, a katolikus egyház, a hatalomközeli szatellitpártok és az állami szakszervezeti szövetség képviselői. A lengyel ellenzék vezéralakjai jól ismerték az 1975–77-es spanyol demokratikus átmenet történetét, és arra törekedtek, hogy a rendszerváltást maguk is hasonlóan békés eszközökkel valósítsák meg. A lengyel kerekasztal-tárgyalások 1989. február elejétől április elejéig tartottak, s eredményük a Szolidaritás teljes elismerése, valamint az 1989 júniusára tervezett „korlátozottan szabad” választások kiírása lett.<sup>2</sup>

A megegyezés alapjául a jövőben kialakítandó politikai rendszer elvei szolgáltak, amelyek tartalmazták az állampolgár elidegeníthetetlen jogát ahhoz, hogy olyan államban éljen, amely teljes mértékben érvényre juttatja a nemzet szuverenitását.

Ez a következőket jelentette:

– *politikai pluralizmus, amely elsősorban a demokratikus alkotmányos rend keretében érvényesülő egyesülési szabadságban jut*

<sup>2</sup> BOZÓKI ANDRÁS: Bevezetés. In *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. CD-ROM.

*kifejezésre: a politikai, társadalmi és szakmai szervezetekben történő szabad egyesülés jogában;*

– *szólásszabadság, beleértve azt, hogy a különböző politikai erők tényleges lehetőséget kapnak arra, hogy hozzájussanak valamennyi tájékoztatási eszközhöz;*

– *az államhatalom valamennyi képviseleti szerve megválasztásának eljárása, amely lehetővé teszi, hogy valóban a választók döntsének arról, ki gyakorolja majd a hatalmat;*

– *a bíróságok függetlensége, valamint a bíróságoknak a törvényesség és a közrend védelmére hivatott más szervek vonatkozásában biztosított törvényes ellenőrzési jogai;*

– *a jogok teljességével rendelkező erős és szabadon megválasztott területi öngazgatás.*<sup>3</sup>

A megegyezés az elvek mellett közvetlen, tényleges államszervezeti intézkedéseket is tartalmazott.

– *A parlamentet kétkamarássá tette (Szejm<sup>4</sup> és Szenátus), s meghatározta az ezekben történő választások elveit;*

– *Az Államtanács helyett bevezeti a köztársasági elnöki intézményt;*

– *Országos Bírói Tanácsot hoz létre a bírói függetlenség feletti őrködésre.*

Mindezek eredményeit április 7-én a Szejm hat, külön „sarkalatos törvénybe” foglalta.

A lengyelországi események e rövid ismertetése azért volt fontos, hogy jelezzük: a kerekasztal-tárgyalások meghatározó szerepet játszottak

<sup>3</sup> *A kelet-európai diktatúrák bukása*. Dokumentumgyűjtemény, 1985–1995. Összeáll. Pándi Lajos. Szeged, Mozaik Oktatási Stúdió, 1996, 126. p.

<sup>4</sup> A Szejm Lengyelországban 1795 előtt a kétkamarás, 1989 előtt az egykamarás parlament elnevezése volt. A kerekasztal-megállapodás a parlamentet kétkamarássá tette, amelyben a Szejm az alsóházat jelenti (a Szenátus mellett). De pl. a „Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban” c. gyűjtemény (Szerkesztők: Trócsányi László – Badó Attila, KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.) nem használja a „Szejm” kifejezést, hanem helyette a „Képviselőház” szerepel, a megállapodás magyar nyelvű szövege viszont ezt a „Nemzetgyűlés” szóval jelölte. Vö. *A kelet-európai diktatúrák bukása*. i. m. 128. p.

a politikai-jogi átalakulásban, főképpen az által, hogy a „társadalom” elismert tényezői vettek részt a tanácskozásokon, majd utána a megállapodást a parlament emelte törvényi szintre, másrészt azt is jól mutatta, hogy ekkor viszonylag szabadon lehetett változtatni az államszervezet alapvető elemein is; az átalakulásnak nem voltak erőszakot is igénybe venni képes hatalmi gátjai.

### *Felsőház is? Milyen indokokból?*

Lengyelországban tehát „visszaállították” a kétkamarás rendszert, hiszen ilyen már korábban létezett ott. – Kérdés, hogy az ehhez hasonló „váltásokat” csak a történeti hagyományokhoz való ragaszkodás motiválja, illetve melyek azok az elemek, amelyek arra indítják a döntéshozókat, hogy a parlament szerkezetének ilyen lényeges megváltoztatását válasszák.

a) „Belső” hatalommegosztás. – A kelet-közép-európai, korábbi „népi demokratikus” államokban lényegében a politikai rezsimváltással párhuzamosan jelentek meg a második kamarák.<sup>5</sup> Ezek létrehozásának ideológiája azon is alapul, hogy az alkotmányozók a hatalommegosztás – országukban négy évtizeden át tagadott – elvéhez kívántak visszatérni, pontosabban annak modernebb felfogásához, amelynek lényege: a hatalmi ágak elválasztásával egyidejűleg az egyes hatalmi ágakon belül is ki kell építeni az ellenőrző, kiegyensúlyozó rendszert, azaz meg kell teremteni azok dualizmusát, tehát a törvényhozásban a két kamarát, a végrehajtásban a köztársasági elnök és a kormány kettősségét, a harmadik ágba pedig az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttes létét.<sup>6</sup> Másképpen fogalmazva: „a politikai képviselet korlátozásának és a törvényhozó hatalom korlátozásának klasszikus közjogi intézménye a második kamara”<sup>7</sup>

Persze, ennek megítélése sem minden esetben azonos.

<sup>5</sup> A már említett Lengyelországon kívül Bosznia–Hercegovinában, Csehországban, Romániában és Szlovéniában is áttértek a kétkamarás rendszerre.

<sup>6</sup> TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In *Összehasonlító alkotmányjog*. (Szerkesztette Tóth Judit – Legény Krisztián) Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest 153. p.

<sup>7</sup> *Alkotmánytan I.* Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2., átdolgozott kiadás, Szerkesztette Kukorelli István, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 343. p.

„Ha tehát a hatalom – a törvényhozó hatalom – csak második kamara útján lenne korlátozható, szükségességét nehezen lehetne kétségbe vonni. Amennyiben viszont a törvényhozó hatalom korlátozásának más módszerei, intézményei kialakulnak és azok mértékkel, kiegyensúlyozottan hatnak a képviselőházra, vajon indokolt vagy célravezető-e a törvényhozó hatalom korlátját – magában a törvényhozó hatalomban – egy második kamarában keresni. Mill megengedő álláspontját, miszerint lehet második kamarát szervezni, de – a hatalommegosztás alkotmányos garanciái szempontjából – nem ez a kardinális kérdés, a történelem igazolta. Bár a demokratikus berendezkedésű államok többségében kétkamarás parlament működik, bőven van példa arra is, hogy a második kamara hiányában sem válik fékezhetetlenné a képviselőház. Az ellenkezőjére is találunk példát, amikor a második kamara szinte semmiben sem különbözik a képviselőháztól, létrehozásának módja, hatásköre megegyezik az elsővel, mintegy duplikátuma annak (például Olaszország).”<sup>8</sup>

b) *Érdekképviselet* – A második kamara létjogosultságának kérdését nem lehet teoretikusan megválaszolni. A második kamarák nagy történelmi átrendeződése, a különböző típusok kialakulása azt mutatja, hogy a történelmi korzakokra jellemző tendenciákon túl az egyes országok társadalmi-politikai

<sup>8</sup> *Alkotmánytan I.* i. m. 344. p. Ugyanitt idézi Mill álláspontját: „Mi engem illet, én csekély értéket tulajdonítok a korlátnak, melyet egy második kamara képezhet az egyéb által nem korlátozott demokrácia előtt, és hajlandó vagyok azt gondolni, hogy ha minden más alkotmányos kérdések helyesen vannak megoldva, aránylag csekély fontosságú, hogy a parlament egy vagy két kamarából áll-e.” Forrása J. S. Mill. *A képviseleti kormány*, Pest, 1867. – J. Stuart Mill idézett véleménye azért figyelemre méltó, mert nem a második kamara létjogosultságának, hanem a hatalommegosztás szükségességének kérdéséből indul ki. Miközben könyvében sorra cáfolta avagy gyengítette a második kamarák feltétlen hívei által felsorakoztatott érveket, maga is elfogadhatónak tartotta a második kamara felállítását akkor, ha az uralkodó hatalommal – itt a képviselőházzal – szemben nincs más „ellenállási központ”, vagy pedig ha a nép (például történelmi okokból) a hatalomnak ily módon történő korlátozását hajlandó leginkább elfogadni. Mint írta, ugyanazon okokból, mely a rómaiakat rábírta, hogy két konzult válasszanak, kíváncsian a két kamara, hogy se egyik, se másik ne legyen kitéve az „osztatlan hatalom” megvesztegető befolyásának. Mill: i. m. 240. p. Vö. *Alkotmánytan I.* i. m. 344. p. – Tegyük egyértelművé: jóllehet John Stuart Mill igen ambivalens módon ítéli meg a második kamara értelmét, illetve szükségességét, végső következtetésként mégis inkább (ha „elnéző-megengedően” is) mellette foglal állást...



sajátosságai határozzák meg azokat a funkciókat, amelyek létüket igazolják. Ezek a funkciók nem lehetnek egyszer s mindenkorra adottak, mert társadalmi környezetük folyamatosan változik. Egy kivétel tehető a *szövetségi államok tagállamainak képviselőire* szolgáló második kamarák esetében, ahol az adott tagállam képviselője *konstans funkció*.<sup>9</sup> – Hozzátehetjük, hogy a képviselőtől még egyfajta *kiegyenlítést* is szolgál az eltérő méretű tagállamok között a központi képviselőt illetően.

A második kamara szükségességét a szövetségi jellegű (USA, Németország, Ausztria, Belgium) vagy a nagyobb területi egységeket, régiókat magában foglaló országokban (pl. Franciaország, Olaszország) általában nem vitatják. A második kamarák azonban nemcsak ezen országokban, hanem a centralizált, kisebb lélekszámú, unitárius államokban is előfordulhatnak (pl. Csehország). A második kamarák szükségességét többek között azzal is indokolják, hogy az eltérő tartalmú képviselőt következtében *eltérő érdekeket is ki tudnak fejezni* az egyes kamarák...<sup>10</sup>

Ez utóbbi esetben egy terminológiai „finomságra” is föl kell hívni a figyelmet.

A közjogi nyelvben a „kamara” a legfelsőbb képviselői szerv (a parlament) szerkezetére utaló kifejezés, azt jelzi, hogy az egy vagy két részből áll-e (vö. egy- vagy kétkamarás), másrészt a „kamara” a bizonyos hivatásokat, foglalkozásokat űző emberek szakmai önkormányzata, érdekképviselői szerve.

Témánk esetében ez a két értelem „keveredhet”, amennyiben az a kérdés vetődik föl, hogy valamely *parlamentari kamarában* rész vehetnek-e valamely *szakmai-érdekképviselői kamarák* küldöttei.

A szakmai kamarák az adott foglalkozási ágazaton belül önkormányzati-önigazgatási szervek, ám „kifelé” érdekvédelmi-érdekképviselői tevékenységet fejtenek ki. A parlamenti munkában történő közvetlen részvételi lehetőségük e képviselő legmagasabb szintjére emelését jelenti, anélkül, hogy az egyéb területen meglévő jogosítványaik csökkennének.

<sup>9</sup> Alkotmánytan I. i. m. 345. p.

<sup>10</sup> TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: 8. Országgyűlés. In *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Harmadik, átdolgozott kiadás. Szerkesztették: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. őszi kiadás, 246. s. köv. p. (*Kiemelések – T. K.*) – Az érdekképviselő problémáira az unitárius államokban később visszatérünk.

c) *A jogalkotás jobbítása*. – „... a törvényhozás menetében a lassabb törvényhozási eljárás következtében jobban *el lehet kerülni a gyenge színvonalú jogszabályalkotást*.”<sup>11</sup>

Az 1990 tavaszán (március 25-én és április 8-án) szabadon választott új Országgyűlés előtt gigászi feladatok álltak. Le kellett bontani a marxista alapokon nyugvó állam- és jogrendet (amely az államhatalom egységének elvén épült fel; területi önkormányzatok helyett alá- és fölérendeltségre épülő tanácsrendszert működtetett; az elvileg a szuverenitás teljességét gyakorló Országgyűlés az egyetlen párt döntéseit adta ki saját törvényeként stb.), és helyette egy pluralista, demokratikus rendszert kellett megalkotnia.

El is kezdődött a felfokozott tempójú törvényalkotás!

Egy időben az Országgyűlés szégyenletesen kevés jogszabályt alkotott (1982-ben csupán 2 törvényt: a költségvetésről és a zárszámadásról!), az 1990-nel kezdődő ciklusban azonban rekordot döntött: 430 törvényt fogadott el. – Ámde milyen volt e felfokozott „törvénygyártás” színvonala?

A 430-ból 105 olyan volt, amellyel a saját törvényét módosította, pedig mindenki azt mondta, le kell rombolni a korábbi korszak törvényeit, el kell tüntetni, ki kell cserélni azokat. Kicserélték, de úgy, hogy abból százötöt már a sajátjából módosított. Ez súlyos szám, de ha hozzátesszük, hogy ebből a százötöből, amellyel a saját törvényeit módosította, 46-tal *egy éven belül* módosította a *saját törvényeit*, akkor ez már önmagában a parlamenti jogalkotás igen alacsony színvonalát mutatja. – Úgyhogy lehet azt mondani: „nincs bizonyíték” két kamara esetén sem a törvényhozás színvonalának emelésére, csak én nem hiszem el, mert az az arány, hogy 430-ból 105-tel már a sajátját módosította, abból a 105-ből pedig 46-tal egy éven belül a sajátját, akkor én inkább ennek a 105-nek hiszek, mint annak a kijelentésnek, hogy tulajdonképpen nincs bizonyíték arra, hogy javulna a színvonal!<sup>12</sup>

A törvényalkotás minőségének javulását az mindenképpen segítheti, hogy a kétkamarás parlamenti rendszerben az alkotmány nem azonos hatásköröket állapít meg az egyes házak számára. A „képviselőház” jóval több feladatot lát el, hatásköre jóval szélesebb a „szénatusénál”, ez utóbbinak tehát több lehetősége van az alaposabb elmélyülésre az egyes törvényjavaslatok előkészítése és tárgyalása során. Ha ehhez még azt is hozzátesszük, hogy

<sup>11</sup> TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *uo.*

<sup>12</sup> Vö. TÓTH KÁROLY: Kétkamarás Országgyűlés kell(ene)! In *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* i. m. 129. s. köv. p.

a „szénátusba” nem a pártprogramok alapján, hanem kifejezetten meghatározott érdekek képviselése céljából kerülnek a „szénátorok”, nem nehéz belátni, hogy ezek alapján ez a testület alkalmasabb lehet egy-egy javaslat alaposabb megvizsgálására.

A jogalkotás színvonalának emelésére irányuló törekvés nem mai kelendő.

A felsőházat létrehozói olyan intézménynek szánták, amely tagjainak magas képzettsége, műveltsége folytán képes arra, hogy az egyes törvényjavaslatokkal szemben „alapos és szakszerű” bírálatot gyakoroljon. Zsitvay Tibor konzervatív politikus később így fogalmazta meg mindezt: „A felsőház inkább az elméleti és gyakorlati magasabb készséget, a képviselőház az étellel, az emberek tömegeivel való szorosabb kapcsolatot jelenti”.<sup>13</sup>

d) *Kompromisszumban részvétel.* – A hatalmi egyensúly megteremtése, a legkülönbébb érdekek bekapcsolása a parlament munkájába, valamint a törvényalkotás színvonalának indokolt emelési szándéka mellett külön is figyelemre méltó szempont jelenik meg azzal, hogy a ma működő második kamarák jellegzetes politikai szerepe nem az egyes kérdésekben való végső döntés, sokkal inkább a *beleszólás, mérséklés, befolyásolás, tiltakozás* és az ezek nyomán kialakítandó *kompromisszumban való részvétel*.<sup>14</sup>

e) A második kamarák többsége nem osztható fel, aminek stabilizáló szerepet is tulajdonítanak.

### A kétkamarás rendszerek típusai

A mai európai kétkamarás rendszereket – összetételük alapján – a szakmai irodalom általában 5 csoportra osztja, hangsúlyozva, hogy tiszta, homogén kategóriák gyakorlatilag nincsenek, hiszen a gyakorlatban keverednek a különböző típusok elemei. A következő csoportokat lehet megkülönböztetni:

a) *Pairek kamarája-típus.* – A XIX. század első felének francia mintája. Szerepét legjobban az összetétele mutatja: az arisztokrácia, a társadalom

<sup>13</sup> Vö. Előszó. In *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* i. m.

<sup>14</sup> *Alkotmánytan I.*, i. m. 346. p.

születési és egyéb elitjeinek nyílt képviselése. Mai példája a brit Lordok Háza.

b) *Népkepviseleti jellegű második kamara.* – Az előbbinek szinte ellentéte, lényegében a parlament első kamarájának, alsőházának másodpéldánya, rendszerint valamilyen sajátos választójogi konstrukcióval, esetleg eltérő időtartamú mandátummal. Jellegzetes volt a választhatóság és a választójog magasabb cenzushoz kötése. A két kamara teljes egyenjogúsága volt jellemző pl. Belgiumban és Olaszországban.

c) *A szövetségi államok tagállamainak képviselése.* – Itt a második kamarák fő feladata a tagállamok jogainak védelme, érdekeik képviselése. Föderatív államokban ez tipikus intézmény, lásd pl. USA, Ausztria, Németország, Svájc.

d) *A helyi közösségek képviselése.* – A föderáció tagállamainak érdekeit képviselő kamaráktól abban tér el, hogy itt a helyi önkormányzatok érdekeinek képviselése kerül előtérbe a parlament szintjén. Ennek a típusnak Franciaországban vannak nagy hagyományai, elsősorban onnan vették át más államok, főleg a neolatin országok (pl. az unitárius Spanyolország autonómiáit képviselő Szenátus).

e) *Korporatív második kamara.* – Ma a korporációs elv egyedül az Írország szenátusában játszik szerepet.<sup>15</sup> Lényege: a közérdeket meghatározott, jellegüket tekintve partikuláris, ám valamilyen oknál fogva kiemelkedő jelentőségűnek minősített társadalmi érdekek összességéből vezetik le, illetve azzal azonosítják. Ezeket gyakran funkcionális érdekeknek is nevezik, arra utalva, hogy elsősorban a társadalmi munkamegosztásban viselt szerepek alapján határozzák meg a képviseletet, széles értelemben azonban minden olyan érdek reprezentációját ebbe a körbe sorolhatjuk, amely eltér az egész nép képviseletére irányuló népképviseleti elvtől. Az ilyen érdekek hordozói lehetnek például gazdasági jellegű korporációk (munkaadói, munkavállalói érdekképviseletek, szakszervezetek, gazdasági kamarák, hivatásrendek, foglalkozási ágak), de lehetnek vallási típusúak, azaz egyházak és más vallási szerveződések, lehetnek etnikai szervezetek vagy közösségek is, és így tovább.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> E tipizálás részleteit lásd *Alkotmánytan I.*, i. m. 346. s. köv. p.

<sup>16</sup> Mindezeket lásd részletesebben SZENTE ZOLTÁN: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* i. m. 85. s. köv. p. – Egyébként ő is lényegében az ismertetetthez hasonlóan 5 fő típusra („mintára”) osztja a

E típusok listájára az első pillantást vetve egyértelműen evidensnek tűnik, hogy az a)–c) pontokban említettek hazánkban szóba sem jöhetnének,<sup>17</sup> a d) (helyi közösségek képvisellete) főként a nagyobb közösségek (autonómiák) léte esetén indokolható (ilyenek nincsenek Magyarországon), tehát kizárólag ténylegesen az e) pontban szereplő (korporatív) rendszer hazai alkalmazásának lehetnek elvi esélyei nálunk. – Persze, ismerve és egyetértve Szente Zoltán figyelmeztetésével, hogy a különböző „minták” nem alkotnak valamiféle „étlapot”, amelyről tetszés szerint válogathatunk és rendelhetünk... e tipizálás mindenestre segít eligazodni a kétkamarás rendszerek különböző változatai között és érthetőbbé teszi a későbbi vitában fölmerült érveléseket.

### Vita a hazai bevezetéséről

A rendszerváltás során újból fölmerült a kétkamarás parlamenti szerkezet visszaállításának kérdése. Nem meglepő, hogy a kormányzat is kénytelen volt reagálni e problémára.

I. Az Igazságügyi Minisztérium elkészítette és közzétette *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója* 1988. november 30. c. dokumentumot (a továbbiakban: *Koncepció/1*), amelyben viszonylag hosszan foglalkozott 6.1. Az Országgyűlés szervezete alfejezetben a kétkamarás rendszer problémájával is:

*Az utóbbi hónapokban mind gyakrabban merül fel a kétkamarás rendszerre való áttérés gondolata, odáig menően, hogy egyesek ezt a szervezeti formát hajlamosak valamiféle csodaszernek tekinteni, amely szerintük a szocialista parlamentarizmus egyedüli hatékony*

kétkamarás rendszereket, hozzátéve, hogy „Valójában e felsőházi típusokra nem tekinthetünk úgy, mint valamifajta menüsorra, ahonnan szabad a választás. s elegendő rábökní valamelyikre, hogy ezt szeretnénk. Úgy néz ki, nagyon szoros összefüggés van a második kamara típusa és az állam egyes sajátosságai, különösképpen az államszerkezet és a kormányzati rendszer között”.

<sup>17</sup> Kizárólag a „rend kedvéért” tesszük hozzá, hogy az a) pontban említett *Párek kamarája-típus* hazánkban is fölbukkant a „szocialista lordok háza” ötleteként – lásd később a *Koncepció/1* ismertetésénél.

*szervezeti kerete, illetőleg alkalmas eszköz arra, hogy „megmentse” az országot a többpártrendszerrel.*

Feladatunk ugyan nem politikai értékelés, mégis föl kell hívni a figyelmet arra, hogy az Igazságügyi Minisztérium e Koncepciója mögött komoly jogi-szakmai háttér van ugyan, ám mégsem lenne helyes valamiféle „semleges vitaanyagának” tekinteni. Ekkor még az egypártrendszer létezik, a kormányzati pozíciók mindegyike az MSZMP kezében van, amelynek nyilvánvaló érdeke a fennálló közjogi berendezkedés fenntartása, ezért a Koncepcióban is fellelhetők ennek jelei, politikai elkötelezettsége.

1988 végére már jól látszottak a társadalom mélyreható átalakulásának egyértelmű jelei; a politikai pluralizmus kibontakozása feltartóztathatatlanul vált. Elegendő arra utalni, hogy 1988. március 30-án Budapesten Nyilatkozatot fogadnak el a *Fiatal Demokraták Szövetsége* létrehozásáról; 1988. szeptember 3-án Lakiteleken megalakul a *Magyar Demokrata Fórum*;<sup>18</sup> 1988. október 24-én Budapesten elfogadják a *Szabad Demokraták Szövetsége* Elvi Nyilatkozatát;<sup>19</sup> 1988. november 18-án Budapesten újjáalakult a *Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt*. – E politikai formációk mindegyike a négy évtizede létező *politikai-közjogi berendezkedés megváltoztatását* tűzte zászlajára, tehát vajmi kevesen lehettek, akik a kétkamarás parlamentre úgy tekinthettek, hogy az a *szocialista parlamentarizmus egyedüli hatékony szervezeti kerete, illetőleg alkalmas eszköz arra, hogy „megmentse” az országot a többpártrendszerrel.*

*Ugyanakkor a kétkamarás rendszert egymástól nagy mértékben eltérő indokokból és célok jegyében szorgalmazzák.*

– *A legáltalánosabb az a nézet, amely a különböző érdekek hatásosabb megjelenítését és ütköztetését várja a kétkamarás rendszertől.*

– *Van olyan felfogás is, amely az egyik kamarát annyiban „politikamentessé” akarja tenni, hogy szeretné távol tartani a pártpolitikai küzdelmektől.*

<sup>18</sup> Alapítólevelét lásd *A kelet-európai diktatúrák bukása*. I. m. 449–453. p.; az előzményekről – ideértve a „Nagy Népi Hurált”, az MSZMP Politikai Bizottságának írott levelet, az 1985. júniusi ellenzéki monori találkozót is – lásd BIRÓ ZOLTÁN: *Elhervadt forradalom*, Püski, Budapest, 1993, 5. s. köv. p.

<sup>19</sup> Szövegét lásd *A kelet-európai diktatúrák bukása*. I. m. 454–456. p. Előzményéről, a Szabad Kezdeményezések Hálózatairól lásd RIPP ZOLTÁN: *Rendszerváltás Magyarországon, 1987–1990*. Budapest, Napvilág, 2006, 92–97. p.

Téves, azaz pontosabban: megtévesztő az ilyen megfogalmazás! Általában a kétkamarás rendszer esetén a két ház hatásköre nem esik egybe, nem azonos, mert ekkor nem lenne értelme egyszerűen csak megduplázni ugyanazt a testületet. A „politikamentesség” úgy értelmezendő, hogy a közvetlen (napi) politikai ügyekkel – hatásköri megosztásánál fogva – az „alsóház” foglalkozik, tehát hibás az egyik kamarát „per definitionem” politikamentes jellegűnek beállítani.

– Végül – legalábbis csíráiban – felismerhető egy „szocialista lordok háza” létrehozására irányuló koncepció, amelynek az a lényege, hogy a pluralizmus csupán az egyik kamarában jelenhet meg, ugyanakkor a „super-megbízható” emberekből álló második kamara legalábbis ellensúlyozná az első kamara törekvéseit, de esetleg arra is jogot kap, hogy korlátlan vétő-jogot gyakoroljon.

Ez a megközelítés is sajátos ambivalenciát mutat. „Super-megbízható” embereknek nyilvánvalóan a szocialista kormányzat számára a saját elv- és párttársaik számítanak, ám abban az időben, amikor egyre növekszik az az erő, amely éppen a szocialistákat akarja félreállítani, a „szocialista lordok házá” emlegetni még akkor is hibás lehet politikai-taktikai szempontból, ha az MSZMP egyébként ellene van a kétkamarás parlament létrehozásának.

Arra is érdemes föl hívni a figyelmet, hogy ez a Koncepció/1. milyen feltűnően szakszerűtlen és félrevezető. Olyan kijelentések vannak benne, amelyek homlokegyenest térnek el a fennálló helyzettől és az aktuális törekvésektől:

b) Azok a kapitalista országok, amelyek más indíték alapján<sup>20</sup> hozták létre a második kamarát, szinte kivétel nélkül szeretnének áttérni az egykamarás rendszerre, mert saját tapasztalataikból ismerik e rendszer nyilvánvaló hátrányait. Ezek közül a legfontosabb az, hogy az önálló döntési jogkörrel felruházott két kamara léte lelassítja és bürokratikusá teszi a parlamenti munkát: a két ház közötti véleménykülönbség hosszadalmas egyeztetési eljárásba torkollik, esetenként szinte megbénítja a legfelsőbb képviselői testület munkáját. (Ez a

<sup>20</sup> ... azaz nem az ország nemzetiségi összetétele vagy államszövetségi struktúrája – esetleg mindkettő – alapján.

*hátrány formális parlamenti működés esetén természetesen nem jelentkezik. Ha azonban a parlamentben – mint évtizedeken át a magyar Országgyűlésben – teljes a nézetazonosság, és az egyhangú szavazás tipikus, vajon mi szükség van a második kamarára?)*

Európában 1988 végén egyáltalán nem kivételes a kétházas parlament azokban a „kapitalista országokban”, amelyek nem föderatív szerkezetűek. A következő táblázat áttekintést ad erről:

| Ország*               | Lakosság** | Elnevezés***                  | Létszám*** |
|-----------------------|------------|-------------------------------|------------|
| Ausztria (f)          | 7.555.300  | Nemz. Tan. + Szövets. Tan.    | 183 + 64   |
| Belgium               | 9.858.000  | Népi Kamara + Szenátus        | 150 + 71   |
| Dánia                 | 5.111.108  | Folketing                     | 179        |
| Finnország            | 4.892.748  | Eduskunta/Riksdag             | 200        |
| Franciaország         | 55.061.000 | Nemzetgyűlés + Szenátus       | 577 + 321  |
| Görögország           | 9.950.000  | Parlament                     | 300        |
| Hollandia             | 14.394.559 | Második Kam. + Első Kam.      | 150 + 75   |
| Írország              | 3.540.000  | Képviselőház + Szenátus       | 166 + 60   |
| Nagy-Britannia        | 56.376.000 | Képviselőház + Lordok Háza    | 659 + 675  |
| Német Szöv. Közt. (f) | 61.024.000 | Bundestag + Bundesrat         | 603 + 69   |
| Norvégia              | 4.134.353  | Storting (II. Kam. + I. Kam.) | 150 + 75   |
| Olaszország           | 56.950.000 | Képv. Kamara + Szenátus       | 630 + 326  |
| Portugália            | 10.160.000 | Köztársasági Gyűlés           | 230        |
| Spanyolország         | 38.330.000 | [Cortes] Képv. Kongr. + Szen. | 350 + 248  |
| Svájc (f)             | 6.455.600  | Nemz. Tan. + Kantonok Tan.    | 200 + 46   |
| Svédország            | 8.359.000  | Riksdag                       | 349        |

\* A táblázatban – a teljesség kedvéért – felsoroltuk az európai föderatív államokat is, e jelleget az ország neve után „(f)” kiegészítéssel szerepeltettük. Kihagyjuk viszont azokat a „mini-államokat”, amelyek lakosságszáma az egymilliót sem éri el – ilyen: Ciprus (660.000 lakossal), Izland (241.000), Liechtenstein (27.076), Luxemburg (365.800), Málta (362.000), San Marino (22.418) –, mert ezekben az országokban – éppen a méreteik miatt – aligha kerülhetett megfontolásra a kétkamarás rendszer bevezetése...

Lakosságszám adatainak forrása: *Tények könyve* '88. Magyar és nemzetközi almanach. (Szerkesztette: Baló György és Lipovecz Iván.) Computerworld Informatika Kft., Móra Ferenc Ifjúsági Könyvkiadó, Budapest, 1987. – A forrás a lakosságszámmal föltüntetett azt az évet is, amikorra az adat vonatkozik (pl. Ausztria esetén 1985), de mivel ennek a téma szempontjából most nincs érdemi jelentősége, mellőzzük.

\*\*\* Parlamentek elnevezése és létszáma: [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org)

A felsorolt 16 országból 3 föderatív szerkezetű, ezek most nem jönnek számításba. Feltűnő viszont, hogy a 13 unitárius államból 8-ban (tehát 61 %-ban!) *kétkamarás parlament* működik. Azzal érvelni, hogy „szinte kivétel nélkül szereztnének áttérni az egykamarás rendszerre”, méltatlan megjegyzés egy „alkotmány-koncepcióban”, ennek ugyanis nem volt „igazság-tartalma”...<sup>21</sup>

Hasonlóan üres állítás a két ház véleményeltérésének „szinte bénító” hatását emlegetni, mert a hatáskörök eltérése miatt a véleménykülönbségek nem szükségképpen következnek be, másrészt ezekre az esetekre szólnak az egyeztető eljárások. – Arra utalni, hogy a vélemények azonosságának oka a parlament működésének formális jellegében rejlik, és azzal „bizonyítani” a kétkamarás rendszer fölöslegességét, hogy hazánkban évtizedeken át teljes volt a nézetazonosság, és tipikus az egyhangú szavazás – nem túl „meggyőző” és nem is túl megalapozott.

*c) A Szovjetunióban vitára bocsátott alkotmánymódosító törvénytervezet úgy próbálja áthidalni a b) pontban vázolt problémát, hogy a két házból álló Legfelsőbb Tanács fölé helyez egy egykamarás államhatalmi csúcsszervet: a Szovjetunió Népképviselőinek Kongresszusát, amely – egyéb feladatai mellett – szükség esetén eldönti a Legfelsőbb Tanács két háza közötti vitát. Attól eltekintve, hogy ez az eljárás sem túlzottan gyors, nálunk hasonló szuperfórum létrehozása nem indokolt.*

A Koncepció/1 alkotója itt saját magát akarja meggyőzni egy olyan szerv magyarországi bevezetésének indokolatlanságáról, amelyet senki sem akart hazánkban...

E dokumentum tartalmának és színvonalának ismertetéséhez és értékeléséhez talán elegendők az eddig bemutatottak, de még egy elem említésre érdemes. A két kamara bevezetése mellettiek azzal is érveltek, hogy ekkor jobban kifejeződhetnek a különböző érdekek. Ezt a Koncepció/1 a következő módon „hárítja”:

*Az érdektagság fokozott érvényre juttatását szolgálja a képviselők frakcióalkotási szabadsága, amelyet már az 1988. évi decemberi*

<sup>21</sup> Erre utal az is, hogy az azóta eltelt negyed évszázadban közülük egyikben sem tértek át az egykamarás szisztémára.

*ügyrendmódosítás deklarál. Nincs akadálya tehát annak, hogy például a pedagógus képviselők, a gyógy- és üdülőhelyen megválasztott képviselők, avagy a környezetvédelmi érdekek támogatását vállaló képviselők akár állandó jelleggel, akár alkalomszerűen – egy-egy jelentős döntés előkészítése során – parlamenti csoportba tömörüljenek.*

Ez a megállapítás már morálisan sem védhető.

1988 végén ismeretlen volt hazánkban a közjogi-politikai gyakorlatban a *parlamenti frakció* intézménye, hiszen többpártrendszer híján hiányoztak a más pártokhoz tartozó képviselők által alakított állandó képviselőcsoportok, amelyek létrehozása kiszámíthatóvá teszi a legfelsőbb képviselői szerv működését. Álságos, félrevezető az a kormányzati „érvelés” a kétkamarás rendszer ellen, hogy az érdekek érvényre juttatására „a gyógy- és üdülőhelyen megválasztott képviselők” akadálytalanul alkothatnak parlamenti csoportokat..., hiszen ezek a „tömörülések” nem nevezhetők frakcióknak; ez utóbbiaknak ugyanis pontosan meghatározott közjogi jogosítványaik vannak (pl. időkeretben tárgyaláskor, bizottságok összeállítása során, költségvetési támogatás stb.), amelyek nyilvánvalóan nem illetik meg az „érdektagság” alapján a döntés-előkészítés során összeálló képviselőket.

Általános értékelésként kimondható, hogy Koncepció/1 nem kívánja a kétkamarás Országgyűlést; szakmai-alkotmányjogi szempontból pedig alacsony színvonalú, szakszerűtlen, terminológiai is súlyos hibákkal terhelt volt.

Ez is okozhatta, hogy kiadása nem váltott ki számottevő érdeklődést, nem lett alapja semmiféle érdemi vitának, visszhangtalan maradt...

2. Hamarosan, mindössze két hónappal később meg is jelent szintén az Igazságügyi Minisztérium által elkészített „*Magyarország Alkotmánya – Szabályozási koncepció 1989. január 30.*” címet viselő összeállítás (a továbbiakban: *Koncepció/2*), amely ugyancsak külön szól a kétkamarás rendszerről.

Korábban említettük, hogy 1988 végére már több új társadalmi-politikai formáció alakult, amelyek kifejezett célja a négy évtizede fennálló, egypárti struktúrán felépülő „népi demokratikus” kormányzati rendszer helyébe politikai pluralizmuson alapuló valódi demokrácia létrehozása volt. – Nyilvánvalóan ennek hatása, hogy a két hónappal korábbi, a *Magyar Népköztársaság* (Alkotmánya) helyett itt már *Magyarország* (Alkotmánya) szerepel a dokumentum címében.

A „magyarázat” sajátos:

*Az ország államformáját illetően többféle javaslat merült fel: „népköztársaság”, „demokratikus köztársaság”, „népi demokratikus köztársaság”, „szocialista köztársaság”. Álláspontunk szerint a jelenlegi „népköztársaság” elnevezés megváltoztatása nem tűnik indokoltnak.*

Ezért *nem logikus* a cím megváltoztatása! Ha nem kívánja a módosítást, helyesebb a meglévőt „sugallni” tovább, főképpen azért is, mert nem vesz tudomást a fennálló „szocialista” jellegűtől eltérő, polgári államforma lehetőségéről...

Az Országgyűlés szerkezetét illetően a Konceptió/2 jóval visszafogottabb és szegényesebb is az előzőnél. Azt rögzíti, hogy a parlament „jelenleg alapvetően a területi érdekek érvényre juttatását biztosító egyéni választókerületi rendszer alapján épül fel. Az 1983-ban bevezetett országos lista intézménye nem a társadalomban meglevő politikai érdektagoltság kifejezésére volt hivatott, ezért jelenlegi formájában nem elégíti ki az igényeket”.

A második kamara létesítése azért lehetne indokolt, mert általa érdekképviselői szervek közvetlen parlamenti képviselőhöz juthatnának, és az is felhozható mellette, hogy szakszerűbbé válhatna az Országgyűlés működése.

Ellenérvként azt hozza föl, hogy a parlament elsősorban nem a „különböző réteg-, illetve részérdek kifejezésére hivatott, ... hanem a társadalom egészének érdekeit kifejező, de ezt egymástól különböző módon megvalósítani kívánó politikai irányzatok összefogására. ... A szakismeret biztosítására pedig a képviselőket segítő más intézményes formákat indokolt keresni (pl. az Országgyűlés vagy a pártok mellett működő szakértői hálózat).” – E viszonylag szűkszavú indokok alapján „*az egykamaras parlamenti rendszer fenntartását javasolja*”.<sup>22</sup>

A Konceptió/2 tehát jóval „higgadtabb” volt az előzőnél, ám szegényes érvelése miatt ez sem váltott ki különösebb figyelmet az egyre erősödő

<sup>22</sup> A kétkamarás parlamenttel kapcsolatos részletes érveket és ellenérveket a 2. számú függelékben ígér, de mellette csak a föderatív, illetve a többnemzetiségű országokban tud érvelni, ellene szólva pedig megismétli, hogy a Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács két háza közötti vita eldöntésére tervezett „államhatalmi csúcshivatal, Szovjetunió Népképviselőinek Kongresszusa” hazai megfelelőjének létrehozása nem indokolható...

politikai vitákban; bár maga az Országgyűlés szerkezete sem lett komoly polémia alapja a későbbiekben.

3. A kerekasztal-tárgyalások során már *nem vetődött föl kifejezett témaként* a kétkamarás parlament kérdése; ha valamikor mégis szóba került, az a választójogi rendszer kialakításával összefüggésben történt.

Ennek előzményeként az MSZMP Politikai Bizottsága az 1989. április 19-i ülésén jóváhagyta Fejti György előterjesztését: „2.) *Javaslom, hogy a Politikai Bizottság a második kamara létrehozásáról – a kidolgozottság mai fokán – még ne foglaljon állást. A vita tapasztalatait is figyelembe véve folytatni kell a munkát, részletesebben kimunkálva a felsőházban kívánatos képviselő elveit, a választás illetve delegálás szabályait, valamint a második kamara hatáskörét. Az újabb javaslat egy hónapon belül kerüljön a Politikai Bizottság elé.*”

Nem hagyhatjuk szó nélkül, hogy ebben a kérdésben az MSZMP totális bizonytalanságban van: az 1988. november 30-i és az 1989. január 30-i alkotmánykonceptiók (K/1 és K/2) mindegyike a fennálló egykamaras szerkezet fenntartását tartalmazza/javasolja, ám 1989 áprilisában már kifejezetten a felsőház jogi szabályozásának előkészítésére ad „utasítást” az apparátusnak.

Ezt az „újabb javaslatot” Kulcsár Kálmán 1989. május 23-án jegyezte.<sup>23</sup>

IGAZSÁGÜGYMINISZTER  
74.025/1989. IM. VII.

### **ELŐTERJESZTÉS** *a kétkamarás Országgyűlésről*

#### **I.**

*Az alkotmányozás folyamatában – az Országgyűlés működésével kapcsolatban – alapvető tisztázandó kérdés, hogy az Országgyűlés egykamaras vagy kétkamarás legyen. Külföldi tapasztalatokkal nem*

<sup>23</sup> A dokumentumot teljes terjedelmében szó szerint közöljük, ugyanis a kétkamarás Országgyűlés egyik lehetséges megoldását adja. Amikor valahol szóba kerül ez a kérdés, gyakorta hangzik el ellenérvként, hogy senki sem mondta még meg, milyen is legyen ez a konstrukció, márpedig biztosra vehető, hogy erre a kérdésre ma már aligha keresi bárki is a választ a rendszerváltás előtti MSZMP Politikai Bizottságánál...



igazolható egyértelműen egyik forma helyessége sem, ugyanis az egykamarás és a kétkamarás parlamentek között is vannak a gyakorlatban jól és rosszul működők. A magyar közjogi hagyományoktól nem idegen a kétkamarás forma, azonban történelmi tény, hogy Magyarországon ezidáig csak feudális, fél-feudális, rendi jellegű felsőház működött. Mindezekre figyelemmel a kétkamarás rendszer bevezetésének a lehetőségét a konkrét előnyök és hátrányok számbavételével indokolt vizsgálni.

Az egykamarás, illetőleg a kétkamarás Országgyűlés rendszere, e rendszerek előnyei és hátrányai két aspektusból közelíthetők meg. Az egyik megközelítési irány az Országgyűlés működési rendje, különös tekintettel a Parlamenten belüli döntési mechanizmusra, amely meghatározhatja a törvényhozó hatalom stabilizációra, illetőleg változtatásra való készségét. A másik megközelítési irány a képviseleti rendszer, amely keretet ad a társadalomban meglévő érdekviszonyok legfelsőbb népképviseleti és államhatalmi szinten való megjelenítésének.

a) Az államszervezet felépítésénél, működési szabályai kialakításánál arra kell törekedni, hogy intézményes biztosítékai legyenek a téves /alkotmányellenes vagy célszerűtlen/ döntés meghozatala kiküszöbölésének, illetve az egyes hatalmi ágak, pártok vagy személyek monopolisztikus hatalom gyakorlása megakadályozásának. Ezeknek a céloknak az érdekében kell az államhatalmi ágak megosztását úgy szabályoznunk, hogy az említett garanciális követelmények érvényesüljenek, ugyanakkor a súlyok és ellensúlyok pontosan kidolgozott rendszere működőképes államszervezetet eredményezzen, az esetleges túlbiztosítás ne lehetetlenítse el az államszervezetnek vagy valamelyik elemének működését.

A súlyok és ellensúlyok rendszerét a szervezeten belül, illetve kívül a következő tényezők figyelembevételével lehet kiépíteni:

Belső ellensúlyok lehetnek:

- az Országgyűlés döntéseinél különböző mértékű minősített többség előírása;
- az Országgyűlés bizottságainak döntéselőkészítő, szűrő szerepe;
- a második kamara döntéseket korrigáló, illetve az első kamara működését bizonyos értelemben fékező szerepe.

Külső egyensúlyok lehetnek:

- a népi kezdeményezés döntést kikényszerítő szerepe;
- a népszavazás véleményt formáló, illetve döntést megerősítő vagy pótló szerepe;
- az alkotmánybíraskodás normakontroll szerepe /általában utólag, kivételesen a döntést megelőzően/;
- a kormány döntést előkészítő és kikényszerítő szerepe;
- az államfő döntést előkészítő, kikényszerítő, illetve a döntést kontrolláló vagy kontrollt javasoló szerepe.

b) A pártok által megjelenített, integrált érdekek és értékek parlamenti képvisellete mellett felmerült, hogy szükség van-e bizonyos részérdekeknek és más típusú értékeknek a közvetlen képviselétére az Országgyűlésben vagy elégséges, hogy ezek az érdekek, értékek a politikai szféra más területein jelenjenek meg intézményesített keretek között.

Ilyen érdekek és értékek lehetnek:

- a területi /megyei, illetve települési/ érdekek;
- az önkormányzati /területi, illetve hivatásrendi/ érdekek;
- nemzetiségi érdekek;
- vallási, egyházi szervezetek által képviselt értékek[.];
- a tudomány és a művészet által képviselt értékek[.];

Annak a kérdésnek az eldöntésénél, hogy az Országgyűlés egykamarás vagy kétkamarás legyen, a következő szempontokat is indokolt figyelembe venni:

- a súlyok és ellensúlyok rendszere egykamarás és kétkamarás rendszerben egyaránt kialakítható;
- az említett részérdekek és értékek egyaránt megjeleníthetők egykamarás és kétkamarás rendszerben, de reális alternatíva az is, hogy a döntéshozatali mechanizmusba a Parlamenten kívüli intézményesített csatornákon kapcsolódjanak be.

## II.

### A második kamara (felsőház)

A felsőház létszámát – létrehozása esetén figyelemmel a külföldi gyakorlatra is – ötven, maximum nyolcvan főben indokolt meghatározni.



Ötven fős felsőházból kiindulva a felsőházi tagság aránya a következőképpen osztható meg:

|                                                                                               |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| – települési önkö[r]mányzatok                                                                 | 20 fő |
| – nemzetiségek                                                                                | 10 fő |
| – egyházak                                                                                    | 10 fő |
| – tudomány képviselői /Magyar Tudományos Akadémia, egyetemek/, és a művészeti élet képviselői | 10 fő |

A felsőházat ilyen összetétel esetén nem indokolt és nem is lehetséges közvetlenül a lakosság által választani, hanem a képviseletre jogosult szervezetek delegálnák a felsőházi tagokat. Azt a problémát, hogy egyes szervezetek /pl.: egyes egyházak, egyetemek/ az alacsony létszám miatt nem kapnának képviseletet, rotációval meg lehet oldani. A felsőház hatáskörét úgy célszerű megállapítani, hogy az ország életében nagyobb jelentőséggel bíró kérdésekkel foglalkozzon, e tekintetben gyakoroljon egyfajta kontroll szerepet. Az Országgyűlés működőképességének feltétlen biztosítása érdekében nem együttes döntéshozó kamara lenne, hanem egy ízben újratárgyalásra küldhetné vissza az alsóháznak az elé kerülő törvényjavaslatokat.

E szempontokra figyelemmel a felsőház hatáskörét a következőkben indokolt és célszerű megállapítani:

**a) A képviselőház által elfogadott**

- Alkotmány
- alkotmányerejű törvények
- az éves költségvetési törvény
- a képviselőház hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések tárgyalása és a képviselőház általi újratárgyalásra való egyszeri visszakiürítése.

**b) Törvénykezdeményezés, amelyet a képviselőház a legközelebbi ülésén köteles megvitatni és döntenie róla.**

**c) Az alkotmányerejű törvények és a törvények vonatkozásában előzetes normakontroll kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál.**

*Ezen feladatkörök ellátásához nem indokolt a parlamenti struktúra megkettőzése, így bizottságok létrehozása sem szükséges a felsőházban.*

*Az alacsony létszámra való tekintettel a felsőház működésének szabályai egyszerűek lehetnek, döntési kompetenciájának jellege miatt döntéseit pedig egyszerű szótöbbséggel hozhatná.*

*(Dr. Kulcsár Kálmán)*

*Budapest, 1989. május 23.*

Az MSZMP Politikai Bizottsága az 1989. május 26-i ülésén az előterjesztést „támogatja. Helyesli, hogy készüljön törvénytervezet a két kamara kialakításáról és választásának módjáról; a törvénytervezet kerüljön társadalmi vitára.”

Hozzá kell tennünk, hogy ehhez képest csupán néhány nappal „tartott tovább” az MSZMP-nek a kétkamarás rendszert támogató véleménye. Jóllehet a határozat többségi egyetértésre enged következtetni, ám a vita egészen mást mutatott. A testületben az igazságügyminiszter Kulcsár Kálmán mellett a kétkamarás megoldást támogatta még Grósz Károly, Nyers Rezső és Iványi Pál, a PB többi tagjának<sup>24</sup> viszont ellenvetései voltak ezzel a javaslattal kapcsolatban. Voltak, akik idegennek, nehezen meghonosíthatónak tartották, mások nehezen meghatározhatónak vélték az összetételét és a funkcióját, voltak, akik azzal érveltek, hogy olyan országokban célszerű felsőházat létrehozni, ahol nagyobb önálló önkormányzatú területek, illetve nagyobb számú nemzetiség van, mások az adminisztráció lehetséges költségét sokallották az elérendő eredményhez képest. – Ennek megfelelően a pártviták tapasztalatait felhasználva a Belügyminisztériumnak az Igazságügyi Minisztérium közreműködésével készült törvénytervezete, amelyet 1989. június 5-én hoztak nyilvánosságra, már nem tartalmazta a felsőházra vonatkozó javaslatot.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> [Az ülésen az említettekén kívül – a jegyzőkönyv szerint –] jelen van: Hámosi Csaba, Jassó Mihály, Németh Miklós, Tatay Ilona, Vastagh Pál, Berecz János, Eötvös Pál, Fejti György, Lukács János, Major László, Nagy Imre, Szűrös Mátyás elvtárs(sic!).

<sup>25</sup> Vö. Az I/3. számú munkabizottság 1989. július 28-i ülésének jegyzőkönyvéhez fűzött 2. sz. jegyzet. In *A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* CD-ROM (Kiemelés – T. K.)

Mint már szó volt róla, a kerekasztal-tárgyalásokon nem volt kifejezett téma az Országgyűlés szerkezete, de a választási rendszer kapcsán óhatatlanul előkerült.

Az NKA I/3. politikai munkabizottságának (A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvény) 1989. július 28-i ülésén „Az Ellenzéki Kerekasztal meglepetéssel fogadja a Harmadik Tárgyalófél javaslatát, mely szerint a politikai pártok működésére és finanszírozására vonatkozó törvény rendelkezéseit elfogadó szervezeteken kívül más szervezeteknek is jelöltállítási jogot akar adni. A Harmadik Tárgyalófél javaslata, megítélésünk szerint, szöges ellentétben áll a demokratikus jogállamokban megvalósított képviseleti rendszerekkel. Mint ez köztudomású, a jogállami parlamentekben a társadalom politikai irányait kifejező politikai pártok foglalnak helyet; számunkra elfogadhatatlan, hogyha részérdeket kifejező szervezetek a parlamentben helyet kapnak; megítélésünk szerint egy ilyen parlamenti szisztéma teljességgel működésképtelen.” – Az EKA képviselője még hozzátette: „Észrevételünk természetesen nem zárja ki annak lehetőségét, hogy részérdeket megjelenítő szervezetek, csoportosulások egyéni jelölteket állítsanak ... Ez a javaslat korporatív elemeket vinne az Országgyűlés személyi összetételébe ... Ilyen jellegű jelölések elméletileg legfeljebb a második kamara esetében képzelhetők el.”<sup>26</sup>

E rövid jegyzőkönyv-részletből is egyértelmű, hogy az EKA sem ért egyet a kétkamarás rendszer hazai bevezetésével, ezért tiltakozott a HO javaslata ellen, de jegyezzük meg, hogy önmagában az sem járt volna együtt szükségképpen az Országgyűlés szerkezetének megváltoztatásával.

Ez a kérdés végleg eldőlt az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. augusztus 25-i ülésén.

Az MSZMP álláspontját Pozsgay Imre ismertette: „Az MSZMP egyetért az Ellenzéki Kerekasztallal ... kétségtelen van igazság abban, hogy esetleg némi zavar és homályosság van egyik-másik, önmagát pártnak vagy pártképződménynek nevező szervezet körül, de az biztos és abban világos a helyzet, hogy mi a szakszervezet, mi a Demisz, mi a Népfront, és az is biztos, hogy szerepük és funkciójuk szerint nem parlamenti szerepre rendeltettek; ez okozná igazán a zavart egy új parlament létrehozásában. Tehát szó sincs arról, hogy politikai hátrányok érnék ezeket a szervezeteket, mozgalmakat, vagy bármiféle osztályozás, vagy értékrendbe sorolás

<sup>26</sup> Vö. Az I/3. számú munkabizottság 1989. július 28-i ülésének jegyzőkönyve.

lenne; itt a parlamenti szerep tisztázásáról van szó és a törvényhozás értelmezéséről, és ebbe a világon sehol nem férnek bele ezek a szervezetek; ez egy korporációs szervezetnek felel meg és nem a parlamentarizmus gondolatának...”

Az EKA nevében Antall József mondott véleményt: „... amikor szót kértem, még nem tudtam, hogy Pozsgay Imre is ki fogja mondani a korporációs szót. Pontosan erről van szó! Ha egy kétkamarás parlament lenne Magyarországon, és a kétkamarás parlamenten belül, a régi felsőház belső szerkezetéhez hasonlóan helyet kapnának érdekvédelmi szervezetek, akkor indokolt lehetne erről beszélni. Egyszerűen a parlamentáris demokrácia alapelveivel és a parlamentáris rendszerrel ellenkezik,<sup>27</sup> hogy akár egy egykamarás, akár egy képviselőházban olyan alapon kaphassanak helyet pártok, hogy érdekvédelmi szervezetek. Maradt tehát az a lehetőség, hogy bármelyik szervezet a Harmadik Oldalon, ha az egyesületi törvény kiterjesztése után mégis úgy dönt, hogy pártként kíván indulni, ennek semmi akadálya nem lehet; ugyanúgy nem lehet akadálya, hogy egyéni kerületben támogató egy egyéni jelöltet, és ezzel vagy támogatást jelent az illetőnek, vagy nem jelent támogatást, de mindenesetre egyéni jelöltként is indulhat. Sőt pártokhoz is állnak közel érdekvédelmi szervezetek ...”

### Milyen második kamarát?

A kétkamarás Országgyűléssel kapcsolatos vélemények rövid ismertetése alapján is világos, hogy bevezetésével kapcsolatban csupán erőtlenség polemizálás alakult ki; a meghatározó csoportok közül egyedül az MSZMP állt mellette rövid ideig.

Az is egyértelmű, hogy a második kamara létesítésének igénye azért merült föl, mert meg kellett volna oldani bizonyos különböző érdekek megjelenítését a magyar parlamentben. A konkrét érdekek mellett elvileg is indokolható elvárások szintén megerősödtek.

<sup>27</sup> Mind Pozsgay Imre, mind Antall József erőteljesen tiltakozott az ún. korporációs rendszer ellen, azt állítva, hogy az ellentétes a „parlamentáris demokrácia alapelveivel”. Meg kell jegyezni, hogy a *korporációs rendszert Írországból* ismerték és alkalmazták az 1979. augusztus 3-i, a szenátusi választásokat szabályozó alkotmánymódosítás alapján. – Erre később visszatérünk.

A rendszerváltással megváltozott a parlament „filozófiája”. A fordulat előtt a legfelsőbb képviseleti szervek tagjai valójában nem „képviselők”, hanem „küldöttek” voltak (*kötött mandátummal*), hiszen általában választókerületekben választották őket, beszámolni tartoztak választóiknak, utasíthatók és visszahívhatók voltak stb., de témánk szempontjából most az a lényeges, hogy elvileg *választókerületük (lakóinak) érdekeit képviselték* az adott ország legfelsőbb állami szervében. Emiatt a parlament – jellegét tekintve – érdekegyeztető, érdekképviseleti fórum (is) volt. A politikai rezsimváltással végbe ment parlamenti szerepváltozás lényege abban áll, hogy a képviselők ma már *szabad mandátummal rendelkeznek*, azaz nem a választókerületi érdekeket, hanem „az egész népet”, „a nemzetet” képviselik, „a nép szolgálatában állnak”; nem egy-egy választókerület helyi érdekeinek „kijárói”, hanem az ország legfelsőbb döntéshozó testületének tagjai. Ezáltal *formálisan megszűnt az egyes választókerületek és érdekek közvetlen képviselése a parlamentben* (NB. a pártok programjai is országos léptékűek, nem helyi programok).<sup>28</sup>

A rendszerváltás tehát azzal is járt, hogy megszűnt a helyi érdekek közvetlen képviselése a parlamentben; a kötött mandátum helyébe a szabad mandátum lépett. Ennek egyenes folyománya, hogy fölmerül az igény az e téren támadt új betöltésére, például úgy, hogy jöjjön létre egy „*második kamara*”, amelynek egyfajta érdekképviseleti jellege legyen, amelyben helyet kaphatnak a területi és szakmai önkormányzatok, az egyházak, a kisebbségek stb. képviselői is. A parlamenti belső kontroll, kiegyensúlyozó szerep mellett tehát a különböző érdekek parlamenti szintű megjelenítésének igénye is a két-kamarás rendszer megteremtése irányában hatott.

1. *A korporációs rendszer.* – Ami vita a második kamara felállításával kapcsolatban kialakult, gyakorlatilag az érdekképviselet körül forgott, még pontosabban: a *korporációs rendszer* elutasítását célozta, és amint szó volt róla, Pozsgay Imre és Antall József egyaránt a *parlamentarizmus rendszerével ellentétesnek* minősítette. – Pedig ez Írországból már akkor is működött, a következő módon:

*Írországból a 60 tagú Szenátus tagjai közül tizenegyet a miniszterelnök nevez ki, negyvenkilenc tag pedig választással nyeri el mandátumát. A szenátusi mandátum elnyerésének feltételei megegyeznek*

<sup>28</sup> TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. I. m. 133. p.

*a képviselőházi képviselőjelöltség feltételeivel, miként a választási rendszer is, a szavazatok leadása ugyanakkor postai úton történik. Három-három képviselőt az Ír és a Dublini Egyetem választ, negyvenhárom pedig öt panelből kerül ki: öten a kulturális és oktatásiból, tizenegyen a mezőgazdaságiból, ugyancsak tizenegyen a munkaiügyi-ből, kilencen az ipari és kereskedelmiből és heten a közigazgatási és szociálisból. A jelöltté váláshoz – a fenti területeken való elméleti és gyakorlati tapasztalat mellett – legalább négy képviselőházi vagy szenátusi képviselő támogatása, vagy valamely, az adott panel tevékenységi területét (mezőgazdaságot, kereskedelmet stb.) reprezentatíván képviselő szervezet jelölése szükséges. Az egyetemek által választott tagokon kívül megválasztott 43 tagot az előző Szenátus, az új Képviselőház és a helyi önkormányzatok képviselő-testületei választ-hatják meg. A választásra a Képviselőház feloszlásától számított kilencven napon belül kerül sor, a Szenátus megbízatása a képviselőházi választások előtti napon jár le.*<sup>29</sup>

A korporációs szisztéma – bár kétségtelenül különleges és egyedülálló volt Európában Írország példája – egyáltalán *nem mondott ellent a parlamentarizmus elveinek* és gyakorlatának, s ez egyben azt is jelzi, hogy ez a rendszer önmagában nem ellentétes a parlamentáris demokrácia követelményeivel.

Közismert, hogy ma Európában minden fontosabb politikai kérdésben a pártok döntenek elsődlegesen, és a parlamentekben is a frakciók egységes szavazatai alapján születnek az állami határozatok. Ez akkor is így van, ha olyan pártok is erőteljesen hallatják a szavukat, amelyeknek szinte alig van tagságuk. A pártok ilyen felfűjt szerepe a jelenlegi viszonyok között aligha korlátozható, ezért valószínűleg a létező választási konstrukció a mai parlamentet illetően lényegében fennmarad.

Mivel a jelenlegi Országgyűlés megbízatása a politikai pártok által uralt választási rendszeren alapul, indokolt lenne a második kamarát ettől *eltérő szisztéma alapján* összeállítani. Ennek kézenfekvő módja a különböző önkormányzatok részvétele. Ilyenek lehetnek pl. a területi önkormányzatok,

<sup>29</sup> D. TÓTH BALÁZS: Ír Köztársaság. In *Európai kormányformák rendszertana.* (Szerkesztette: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea) hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 197. p.

egyházak, akadémiák, szakmai kamarák (ügyvédi, orvosi, kereskedelmi, ipari, mezőgazdasági stb.), de ugyanígy kellene képviselőhöz juttatni az egyetemeket, az idős (nyugdíjas) és ifjú korosztályokat és más olyan különböző, viszonylag homogén csoportokat, amelyek képviselője mindenképpen indokolt. És, persze, ott lenne a helyük azoknak, akik korábban a legmagasabb állami tisztségeket töltötték be (köztársasági elnök, miniszterelnök, az Alkotmánybíróság és a Kúria korábbi elnökei), kivéve, ha ezek megbízatása a meghatározott idő lejártá előtt (lemondás, elmozdítás vagy más, hasonló ok miatt) szűnt meg. – Természetesen, ez mindössze egy nyers vázlat, a paletta tetszés szerint bővíthető vagy szűkíthető...<sup>30</sup>

Ami pedig a bekerülés módját illeti: egyáltalán nem kellene a már meglévő és alkalmazott választási rendszert a második kamara esetén is használni.

Rá kellene bízni az érintettekre, hogy kiket akarnak a második kamarába küldeni.

Lehetne, persze, egyfajta direkt választás, ahogyan 2014-ben a nemzetiségi szószólók kerültek be az Országgyűlésbe.

Meg lehetne úgy is határozni, hogy valakik „hivatalból” képviseljék a speciális érdekeket, pl. az akadémiákat azok elnökei, az egyetemeket a Rektori Konferencia elnöke, a szakmai kamarákat azok elnökei stb., vagy úgy, hogy *nem* „hivatalból” azok választott vezetői, hanem pl. maguk a szervezetek jelöljék meg saját képviselőjüket, de ezek kiválasztási módját ők határozzák meg.

Nem is mindig kellene külön tartani ezeket a választásokat! Ha a szervezetek tagjai előre tudják, hogy pl. az elnökük egyben „felsőházi tag” is lesz, erre tekintettel nyilván „komolyabban” is veszik annak választását. Ez a megoldás azért is logikusabb az általános választásnál, mert helyesebb pl. egy szakma érdekeinek képviselőjét magukra a szakmabeliekre bízni, nem pedig a „demokráciára” hivatkozva azt előírni, hogy teljesen érdektelenek és közömbösek szóljanak bele, esetleg az érintettek akaratával homlokegyenest ellenkező eredményt előidézve...

<sup>30</sup> A képviselők különböző fajtáiról, az európai kétkamarás parlamentek mintáiról lásd bővebben SZENTE ZOLTÁN: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről. In *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. november 12-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Kiadja az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 82. s. köv. p.

## 2. A nemzetiségek képviselete.

Előrebocsátjuk, hogy a *terminológiai változásoktól* (eltérésektől) ezúttal eltekintünk, mert ugyanazt a kategóriát a 1989. évi XXXI. törvény *nemzeti és nyelvi kisebbségeknek*, az 1993. évi LXXVII. törvény *nemzeti és etnikai kisebbségeknek*, a 2011. évi CLXXIX. törvény *nemzetiségeknek* nevezi. A *lényegi azonosság* igazolására álljon itt egy összehasonlítás:

| 1993. évi LXXVII. törvény<br>a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2011. évi CLXXIX. törvény<br>a nemzetiségek jogairól                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. § (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. | 1. § (1) E törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. |
| 61. § (1) E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1. melléklet<br>„E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”                                                                                                                                                                                                                                                  |

Az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező, 1989. október 23-án hatályba lépett 1989. évi XXXI. törvény egyértelműen *megtartotta az egykamrás Országgyűlést* – bár bevallottan ideiglenes jelleggel<sup>31</sup> –, de a *nemzetiségek ügyének szabályozásával* mégis alapot adott arra, hogy a parlament szerkezete mégsem került ki a figyelem köréből. A XII. fejezetben (Alapvető jogok és köteleességek) az szerepel, hogy „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

<sup>31</sup> Preambuluma a következőképpen szól: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – *hazánk új Alkotmányának elfogadásáig* – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”

Az, hogy nemzeti és nyelvi kisebbségek „államalkotó tényezők, kollektív részvételük biztosított a közéletben”, már előre jelezte egy későbbi, részletesebb szabályozás szükségességét, ami – ha feltételeken is – magában foglalhatta a kétkamarás parlamentek egyik típusának, valamilyen *korporációs rendszernek* lehetséges alkalmazását. (Azért a feltételes mód, mert a rendszerváltáshoz közvetlenül kapcsolódva, főképpen a kerekasztal-tárgyalásokon előkészítve szélesebb „társadalmi elfogadottsággal” lehetett volna végrehajtani a kétkamarás szisztéma bevezetését.)

Az NKA munkabizottságai legkésőbb 1989 novemberében befejezték munkájukat, ám az EKA még tovább működött.<sup>32</sup> Az Országgyűlés szerkezetének kérdése még egyszer – elég későn, már jóval a köztársaság kikiáltása (1989. október 23-a után) – kifejezetten előkerült az *EKA 1990. január 2-i(!) ülésén*. Pontosabban: nem is az Országgyűlés, hanem a nemzetiségek parlamenti képvisellete kapcsán merült föl az egy- vagy kétkamarás legfelsőbb képviselői szerv problémája. Ezen Bogdán Tibor (miniszterhelyettes) meghívottként ismertette az Igazságügyi Minisztérium koncepcióját:

*... a nemzetiségek ügyében mi csináltunk egy olyan megoldást, egy csomagtervet, ... ennek a lényege az lett volna, hogy a nemzetiségek kapnának egy külön parlamenti biztost a nemzetiségi jogok védelmére, egy nemzetiségi ombudsmant, kapnának egy lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi képviselői állandó meghívottak legyenek a parlamentben és az őket érintő kérdésekben ott főlshózzaljanak, harmadrészt intézményesülhetne egy olyan nemzetiségi tanács, amit ők maguk hoznának létre, amelyik bármely állami szervnek javaslattevő és tanácsadó szerve lehetne. [...]*

*Úgy tűnik, hogy semmi más, igazaknak mondható megoldás nem képzelhető el, mert gyakorlatilag sok-sok szervezet lehetséges, amelyik magáról kijelenti, hogy az adott nemzetiségnek az egyetlen autentikus képviselője. (Vigh Károly: Főleg a cigányszervezetek...) Hát ott gyakorlatilag tizenhárom van, amelyikből négy azt állítja, hogy ő az autentikus képviselő, ugyan jelenleg azt állították, hogy ők meg tudnak egyezni a képviseletben, de rögtön azt kérték, hogy négy képviselőjük lehessen a parlamentben. Ehhez kapcsolódóan.*

<sup>32</sup> Az EKA az utolsó ülését 1990. április 27-én tartotta.

Ezek igen fontos mondatok! Egyrészt mutatják, hogy már napirenden van egy „külön parlamenti biztos”, egy nemzetiségi ombudsmani tisztség létesítése, másrészt, hogy a nemzetiségek „autentikus képviselője” – főleg a kezdetekkor – nem lesz egykönnyen megállapítható. A minket érdeklő kérdés az ismertetést követő vitában került elő:

*Kováts Ferenc:* A kelet-európai joggyakorlatban a nemzetiségi képviselet jellemzően hogy van?

*Bogdán Tibor:* Itt az a gond, hogy a környező országokban, ahol... mondjuk most Romániát leszámítva az elmúlt időszakban, általában ahol nemzetiségek vannak, ott szövetségi alapon szerveződik az adott államban. Na most, ebből következően meg egy nagyobb csoportosulásban élnek a nemzetiségek, ezért a külön képviselet nem merül föl.

*Kováts Ferenc:* Jó, akkor például Finnországban vagy Svédországban hogy van ez?

*Bogdán Tibor:* Gyakorlatilag annyit tudok mondani, hogy *egykamarás parlamentben* Európában én még nem találkoztam olyan megoldással, hogy behívásos alapon nemzetiségi képviselők legyenek a parlamentben. Megmondom őszintén, ezt én több helyen elmondtam, hogy az egykamarás viszonyok között két elvet összekeverni, egyfajta korporációt, illetőleg a pártok szabad versengése alapján létrejövő parlamentet, nem túl szerencsés dolog.

Sokkal egyszerűbb lenne a dolog megoldása, hogyha *kétkamarás lenne a magyar parlament*, tehát egy felsőházban meg lehetne oldani, sokkal egyszerűbb lenne, hogyha államszervezeti következménye lenne Magyarországon a nemzetiségek létének. Tehát autonóm területek lennének, mert ebben az esetben speciális választójogi szabályokat lehetne rá előírni, de pont az a gond – és evvel érvelnek a nemzetiségek is –, hogy Magyarországon szórványokban élnek a nemzetiségek, ebből következően nem tudnak olyan tömeget fölvonultatni, amelyik egy önálló egyéni választókerületben képviselő megválasztásához elégséges lenne, ezért mondják ők azt, hogy a magyar képviseleti rendszerben egy olyan pozitív diszkriminációt kell belevinni, hogy meg tudjanak ilyen módon a parlamentben jelenni.

A vita szó szerinti ismertetése azért volt fontos, hogy egyértelműen kiderüljön: az Igazságügyi Minisztérium pontosan ismeri a nemzetiségek

parlamenti képviselőtétel technikailag leginkább alkalmazható módját, azaz a kétkamarás (korporációs) megoldást, ám ezzel egyelőre semmilyen formában nem számol, hiszen az MSZMP PB 1989 júniusában már elvetette a felsőház létesítésének tervét.

Jóllehet az EKA folyamatosan törekedett arra, hogy távol tartsa az Országgyűlést az ország közjogi helyzetére jelentős befolyást gyakorló törvények meghozatalától, a magyar parlament ennek ellenére „generális” alkotmánymódosítást hajtott végre 1989 őszén, nem sokkal később, 1990. március 1-én pedig szinte feltűnő sietséggel, még az alkotmány újabb kiegészítését is végrehajtva fogadta el az 1990. évi XVII. törvényt (a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőtételéről), amelyben a kisebbségi képviselők kooptálását szabályozza:

*Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a (3) bekezdésének<sup>33</sup> végrehajtására a következő törvényt alkotja:*

**1. §** *A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.*

**2. § (1)** *A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.<sup>34</sup>*

*(2) A jelölő bizottság az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből áll. A*

<sup>33</sup> A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy az 1989. évi XXXI. tv. 68. §-a csak két (előbb általunk is idézett) bekezdést tartalmazott. Azt a (3) bekezdést, amelynek végrehajtására az 1990. évi XVII. törvény utal, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 1990. évi XVI. törvény iktatta be. »6. § Az Alkotmány 68. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki: „(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőtételét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőtételére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”«

<sup>34</sup> Ezt a bekezdést immár az újonnan megválasztott és 1990. május 2-án megalakult új, többpárti Országgyűlés 1990. május 31-én az 1990. évi XXXVI. törvénnyel (a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőtételéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról) ekként módosította: „A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően hatvan napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.”

*jelölő bizottság a javaslattétel előtt köteles kikérni a kisebbségek érdekképviselői szervezeteinek véleményét.*

**3. §** *Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőit titkos szavazással választja meg.*

**4. §** *Ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, a jelölő bizottság legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.*

**5. § (1)** *Az e törvény alapján megválasztott országgyűlési képviselő jogállása azonos a többi képviselőével.*

*(2) Ha az e törvény alapján megválasztott képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezése előtt szűnik meg, helyére új képviselőt kell választani.*

**6. §** *Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.*

E rövid törvény abszurditása – a későbbi megállapításhoz képest – abban is rejlik, hogy nem csupán maga az Országgyűlés választja meg a saját (a felsorolt nemzetiségek valamelyikéhez tartozó) tagját, hanem még a jelölés joga sem az adott nemzetiséget illeti meg (amelynek leendő képviselőjéről van szó!), hanem erre is az Országgyűlés egy ad hoc (jelölő) bizottsága jogosult.<sup>35</sup> – Könnyű belátni, hogy ez nem tartható fenn hosszabb ideig...

Témánk szempontjából nem kevésbé érdekes a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége 1990. április 29-i megállapodása I. számú mellékletének következő részlete sem:

*A tervezett alkotmánymódosítások szövege:*

**19. szakasz** [Az Országgyűlés] **(3) b)** törvényeket alkot;

**k)** megválasztja a köztársaság elnökét, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, az állampolgári és a nemzetiségi jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt;

**32/B szakasz (1)** *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott ... (sic!)*

<sup>35</sup> A 2. § (2) bekezdésének utolsó mondatában szereplő vélemény-kikérési kötelezettség tényleges súlya elhanyagolható; messze elmarad pl. a lehetséges „javaslattétel”, illetve az „egyvetérs” jogától, tehát gyakorlatilag kizárja az érdekeiket képviselők megválasztásából a leginkább érintetteket, magukat a kisebbségeket.



(2) A nemzetiségi jogok országgyűlési biztosainak feladata, hogy a nemzetiségi jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszasságokat kivizsgálják vagy kivizsgáltassák, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek.

(3) Korábbi (2) szövege.

(4) Az állampolgári jogok, illetőleg a nemzetiségi jogok országgyűlési biztosát a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmados többséggel választják. Az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat.

(5) Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályokat megállapító törvényt az Országgyűlés kétharmados többséggel fogadja el.

Önmagában ez a szöveg csak annyiban több az Alkotmány (1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított) szövegénél, hogy azt kibővíti a „nemzetiségi jogok országgyűlési biztosával”, azonban – szokatlan módon – az alkotmány-módosító szövegjavaslatokhoz „Jegyzetet” csatol (quasi indokolásként):

#### JEGYZET

A hatályos előírások szerint a modern jogállamokban szokatlan módon a „nemzetiségi képviselőket” nem az érintettek, hanem a parlament választja meg. Az aláíró felek megítélése szerint e megoldás nem demokratikus és nem is hatékony. Ezért egyetértenek abban, hogy e rendszer elvetésével az Országgyűlés a nemzetiségi és kisebbségi jogok védelmére néhány héten belül válasszon parlamenti biztosokat, akik, bár nem szavaznak, de felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. Kisebbségvédő jogosítványaik lényegesen kiterjedtebbek és hatékonyabbak az országgyűlési képviselőénél. Az általános emberi jogok biztosa mellett így megválasztandó nemzetiségi biztosok státusát rendezze külön törvény.

Az Országgyűlésben a pártok nemzetiségi képviselőinek részvételével már megalakult a nemzetiségi és kisebbségi ügyekben eljáró állandó bizottság.

A Jegyzet első mondata (a „nemzetiségi képviselők” szokatlan választási módjáról) azok 1990. évi XVII. törvény által meghatározott kooptálására utal. – Erre vonatkozik ezt követően, hogy „e rendszer elvetésével az

Országgyűlés a nemzetiségi és kisebbségi jogok védelmére néhány héten belül válasszon parlamenti biztosokat”...

Könnyű belátni ennek elvi abszurditását. A nemzetiségek „érdekeinek” parlament által választott (kooptált) képviselői rendszere valóban furcsa, nehezen indokolható; azt „elvetve” logikus és indokolt lenne a képviselők közvetlen, az érintett nemzetiségek által történő választása. Ámde az alkotmánymódosító javaslatban és az ezt „magyarázó” Jegyzetben egyértelműen „nemzetiségi és kisebbségi parlamenti biztosról”, azaz „ombudsmanról” van szó, akinek egyáltalán nem parlamenti „érdekképviselő” a funkciója, hanem ettől lényegében eltérő, egészen más, mégpedig a „nemzetiségi jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása”, amelynek nyilvánvalóan nem az Országgyűlés a színhelye. Ezért is érthetetlen és értelmezhetetlen alkotmányjogi szempontból az országgyűlési képviselők jogaival történő összehasonlítás: „bár nem szavaznak, de felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. Kisebbségvédő jogosítványaik lényegesen kiterjedtebbek és hatékonyabbak az országgyűlési képviselőénél”.

Mit jelent az, hogy „bár nem szavaznak, de felszólalhatnak”? – Az ombudsman nem jogosult a nemzetiségek parlamenti képviseletére, ilyen minőségben tehát nincs is jelen a parlament ülésein, ezért „felszólalási jogára” hivatkozni értelmetlen. Általában a közigazgatás ellenőrzésére jogosult, márpedig az Országgyűlés nem közigazgatási szerv, jelenlétét az ellenőrzés gyakorlása sem indokolhatná.<sup>36</sup>

Bár ezúttal nem a jogalkotási munka értékelése a feladatunk, az utóbb említett törvényalkotási anomáliák alapján egyáltalán nem túlzás azt állítani, hogy a törvényhozás szakmai előkészítése 1990 elejére gyakorlatilag szétesett, ennél fogva ekkor már nem is várható érdemi döntés az Országgyűlés szerkezetének ügyében...

1991. március 18-án beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, azt kérve, hogy állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, arra tekintettel, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, mert „bár az Alkotmány 68. §

<sup>36</sup> Ekkor ugyan Magyarországon még nincs törvény az ombudsman jogállásáról, az Alkotmány pedig nem tartalmaz részletszabályokat, de a nemzetközi minták szerint az ombudsman évenként jelentést tesz a parlamentnek, hozzá a képviselők kérdést intézhetnek stb., tehát vannak esetek, amikor jelen van parlamenti üléseken, de itt természetesen nem ezekről a jelenlétekről van szó.



(1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők, de képviselőik sem a jelenlegi Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviselői testületeiben nem biztosított.”

Az Alkotmánybíróság – az Országgyűlés elnökétől és az igazságügy-minisztertől kapott tájékoztatásra figyelemmel, továbbá azért, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett – az eljárását 1992. január 1-ig felfüggesztette, ám mivel az Országgyűlés a törvényt eddig az időpontig sem fogadta el, a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő, majd felhívta az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-ig tegyen eleget...

Végül e határidőt is túllépve, az 1993. július 7-én elfogadott 1993. évi LXXVII. törvény szolt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, a 20. § (1) bek.-ben kimondva, hogy „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.”

A „külön törvény” azonban csak nem született meg; a kisebbségek „intézményes” parlamenti képviselete változatlanul megoldatlan maradt, az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség terhelte.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (2) bekezdése ekképpen rendelkezik: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” – Vegyük észre: az Alaptörvény – a korábbi jogi szabályozástól eltérően – nem országgyűlési „képviseletről”, hanem a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában történő „részvételéről” szol, ami nem jelent szükségképpen teljes (pl. szavazati) jogú képviseletet, hanem más metódusú, esetleg kevesebb joggal járó jelenlétet is „alkotmányosnak” enged minősíteni.

E hosszú folyamat végére valójában csak az országgyűlési képviselők választásáról szolt, 2012. január 1-én hatályba lépett 2011. évi CCIII. törvény igyekezett pontot tenni. Ez a törvény lehetővé tette az országos nemzetiségi önkormányzatoknak, hogy nemzetiségi listát állítsanak, de ha azon nem sikerül mandátumot szerezniük, akkor a listán első helyen szereplő jelölt „nemzetiségi szószóló” lesz.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> A 2014. április 6-i országgyűlési választások során került be az Országgyűlésbe 13 nemzetiségi szószóló.

Az Országgyűlésről szolt 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (2) bek-e szerint „A szószóló az Országgyűlés ülésén felszólalhat, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon – felszólalhat. A szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik.”

E rövid törvényi citátum is jól mutatja, hogy a hazai egykamarás rendszerben valójában nincs megoldva a nemzetiségek parlamenti képviselete. Azon túl, hogy nem is „képviselő”, hanem „szószóló” a megnevezésük, a jogállásuk szabályozásából kiderül, hogy felszólalási lehetőségük rendkívül szűk (a Házbizottság megítélésétől függ), az pedig, hogy nem rendelkeznek szavazati joggal, parlamenti jelenlétük értékét számottevően lecsökkenti. – Nem kétséges, a kétkamarás parlamenti szerkezet adna megnyugtató lehetőséget a nemzetiségek teljes jogú képviseletére, mert e nélkül a szószólók lehetőségeinek a „teljes jogú” képviselők jogai irányában történő esetleges kibővítése azonnal fölvetné a választójog egyenlősége érvényesülésének kérdését...

Magyarországon sokféle, szám szerint tizenhárom nemzeti-etnikai kisebbség van, és a viszonylag kis létszámú nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok az ország területén elszórtan élnek. Ilyen körülmények között a kisebbségek megfelelő képviseletére a második kamara jelentené az optimális megoldást, mégpedig abban a formában, hogy a nemzeti-etnikai kisebbségek maguk delegálnák saját képviselőjüket a szenátusba. (A második kamarát célszerű lenne a legalkalmasabbnak tűnő, a nemzetközi gyakorlatban bevett szenátus elnevezéssel illetni.) Ebben az esetben minden kisebbség egy-egy szenátort választana, illetve küldene, függetlenül a kisebbség létszámától vagy a kisebbségek közötti arányoktól.<sup>38</sup>

### 3. A külföldön élő magyar állampolgárok képviselete.

Hasonló formában lenne megoldható a külföldön élő magyar állampolgárok képviselete a szenátusban. A magyar történelem által a világ különböző részeire sodort jelentős számú magyar állampolgár választójogának kérdése számos problémát vet fel az egykamarás parlamentben. Nem kellene viszont sem pártokhoz kötődni, sem a pártokkal konkurálni a szenátusi képviselet esetén. A meghatározott számú (2–4) szenátort a külföldön élő

<sup>38</sup> Alkotmánytan I. i. m. 350. p.

magyar állampolgárok – főszabályként postai úton történő szavazással – választanak.<sup>39</sup>

Méltó az elismerésre az a törekvés, hogy a külföldön élő magyar állampolgároknak is legyen képviselte az Országgyűlésben. (Annál is inkább, mert más államban szintén található erre példa.<sup>40</sup>) Ez pontosan megfelel annak a kíváncsnak, hogy a második kamarában kapjanak helyet a legkülönbözőbb (csoport)érdekek képviselői. – Ámde a választás módjáról (postai úton szavazással) egyelőre korai lenne állást foglalni, mert ha pl. közvetett választással történne, más megoldással járna...

Persze, el lehetne kerülni a határainkon túli magyar állampolgárok anyaországi parlamenti képviselőinek megválasztására a bonyolult és nehézkes levélszavazást; ha kellenek ilyen képviselők, pl. egyszerűbb lenne a Magyarok Világszövetségére<sup>41</sup> bízni ezek megnevezését...

### Újabb európai kétkamarás rendszerek

Kelet-Közép-Európa korábbi „népi demokratikus” államai közül is választották – unitárius létükre – a kétkamarás parlamenti felépítést, de nem csupán olyanok, amelyek a „rendszerváltásukat” megelőzően föderációban éltek, és ennek „utóhatása” miatt választották ezt a megoldást (Csehország, Szlovénia), hanem Lengyelország és Románia is, ahol korábban egyetlen kamarából állt a legfelsőbb törvényhozó testület. – Kérdés, milyen sajátosságokat mutatnak ezek a parlamenti szerkezetek.

#### a) Cseh Köztársaság

15. cikk. (1) A Cseh Köztársaságban a törvényhozó hatalom a Parlamentet illeti meg.

<sup>39</sup> Alkotmánytan I. i. m. 350. p. (Kiemelés – T. K.)

<sup>40</sup> Lásd pl. az Olasz Köztársaság Alkotmánya „56. cikk. (2) A képviselők létszáma 630, ebből tizenkettőt a külföldi választókerületben (Estero) választanak”, valamint „57. cikk. (2) A szenátorok létszáma 315, ebből hatot a külföldi választókerületben (Estero) választanak”, hasonlóképpen a Szlovén Köztársaság Alkotmányában: „80. cikk (3) A Nemzetgyűlésbe minden alkalommal az olasz és a magyar közösség egy-egy képviselője választandó”.

<sup>41</sup> Itt most természetesen nem vagyunk tekintettel a példaként említett szervezetek aktuális általános politikai megítélésére; ez nem tekinthető semmiféle „javaslatnak”.

(2) A Parlament két kamarából, a Képviselői Kamarából és a Szenátusból áll.

16. cikk. (1) A Képviselői Kamarának 200 képviselője van, akiket négy évre választanak.

(2) A Szenátusnak 81 szenátora van, akiket hat évre választanak. Minden második évben kerül sor a szenátorok egyharmadának megválasztására.

18. cikk. (1) A Képviselői Kamarába való választások módja titkos szavazás az általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, az arányos képviselet alapelvei szerint.

(2) A Szenátusba való választások módja titkos szavazás az általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, az arányos képviselet alapelvei szerint.

(3) A Cseh Köztársaság valamennyi 18. életévét betöltött állampolgárának választójoga van.

19. cikk. (1) A Cseh Köztársaság valamennyi állampolgára, aki betöltötte 21. életévét, a Képviselői Kamara tagjává választható.

(2) A Cseh Köztársaság valamennyi állampolgára, aki betöltötte a 40. életévét, a Szenátus tagjává választható.

#### b) Lengyel Köztársaság

95. cikk. (1) A Lengyel Köztársaságban a törvényhozó hatalmat a Képviselőház és a Szenátus gyakorolja.

(2) A Képviselőház ellenőrzi a Minisztertanács tevékenységét az Alkotmány és a törvények rendelkezéseinek megfelelő terjedelemben.

96. cikk. (1) A Képviselőház 460 képviselőből áll.

(2) A képviselőházi választás általános, egyenlő, közvetlen, arányos, a szavazás titkos.

97. cikk. (1) A Szenátus 100 szenátorból áll.

(2) A szenátusi választás általános, közvetlen, a szavazás titkos.

99. cikk. (1) Minden állampolgár jogosult részt venni a képviselőházi választásokon, aki legkésőbb a választás napján betöltötte a 21. életévét, képviselővé választható.

(2) Minden állampolgár jogosult részt venni a szenátusi választásokon, aki legkésőbb a választás napján betöltötte a 30. életévét, szenátorrá választható.

## c) Románia

## 61. szakasz – A szerep és az összetétel

(1) A Parlament a román nép legfelsőbb képviseleti szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága.

(2) A Parlament a Képviselőházból és a Szenátusból áll.

## 62. szakasz – A házak megválasztása

(1) A Képviselőházat és a Szenátust általános, egyenlő, közvetlen, titkos és szabadon kifejezett szavazattal választják meg, a választási törvény szerint.

(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviselőiük-höz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.

(3) A képviselők és a szenátorok számát a választási törvény az ország lakosságához viszonyítva állapítja meg.

## d) Szlovén Köztársaság

96. cikk. (1) Az Államtanács a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekeket képviselő tagokból alakul. Az Államtanácsnak negyven tagja van.

(2) Az Államtanács összetételét a következők alkotják:

a) négy tag a munkaadók képviselőjében;

b) négy tag a munkavállalók képviselőjében;

c) négy tag a földművesek, kisiparosok és független foglalkozások képviselőjében;

d) hat tag a mezőgazdasági tevékenységek képviselőjében;

e) huszonnégy tag a helyi érdekek képviselőjében.

97. cikk. (1) Az Államtanács:

a) törvényeket kezdeményezhet a Nemzetgyűlésnél;

b) véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről;

c) kérheti, hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon;

d) népszavazás elrendelését kérheti a 90. cikk (2) bekezdés alapján;

e) vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben a 93. cikk alapján.

(2) A Nemzetgyűlés kérésére az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben.

Az alkotmányok rendelkezéseiből egyértelmű, hogy az „újabb” európai kétkamarás parlamenti rendszerek *nem mutatnak nagy lényegi változatos- ságot*: legfeljebb a „felsőházba” történő passzív választási korhatárt illetően vannak eltérések, valamint a hatáskörök terén a lengyel alkotmány utalja a Képviselőház jogkörébe a kormány ellenőrzését.

Ami az egyes kamarák összetételét illeti: fel kell hívni a figyelmet *Románia* alkotmányának arra a szabályára, hogy „*a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviselőiükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak*”, valamint *Szlovénia* esetére. – Az idézett szövegrész nem csupán *Szlovénia* Államtanácsának korporatív jellegét mutatja, hanem azt is, hogy ez a kamara mennyire szűkre szabott hatáskörrel rendelkezik, valójában tényleges, érdemi döntési joga nincs,<sup>42</sup> hanem mindössze kérhet és kezdeményezhet, tehát gyakorlatilag nem következhet be olyan „véleményeltérés”, amely bármely ház működését akadályozná, és emiatt esetleg egyeztető mechanizmusra lenne szükség.

Hogy az egyeztető mechanizmus igénybevétele nem lehet lényeges érv a kétkamarás rendszer ellen, erre elegendő pl. *Románia* alkotmányos megoldását említeni:

75. cikk. (A törvénytervezetek és a törvényjavaslatok megküldése)

Az egyik ház által elfogadott törvénytervezeteket vagy törvényjavaslatokat meg kell küldeni a parlament másik házának. Ha ez utóbbi elutasítja a törvénytervezetet vagy törvényjavaslatot, ezeket újabb megvitatásra vissza kell küldeni az őket elfogadott háznak. Az újabb elutasítás végleges.

76. cikk. (A közvetítés)

(1) Ha az egyik ház a másik ház által jóváhagyottól eltérő formában fogad el valamely törvénytervezetet vagy törvényjavaslatot, a házak elnökeinek közvetítési eljárást kell kezdeményezniük egy paritásos bizottság révén.

(2) Abban az esetben, ha a bizottság nem jut megegyezésre, vagy ha az egyik ház nem hagyja jóvá a közvetítő bizottság jelentését, az eltérő

<sup>42</sup> Vö. TÓTH KÁROLY: A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányában. In *Alkotmány és jogtudomány*. Tanulmányok. Acta Jur. et Pol. Tom. XLVII. Szeged, 1996, 150. s. köv. p.

szövegeket a Képviselőház és a Szenátus együttes ülése elé terjesztik megvitatás végett. A házaknak a 74. cikk (1) vagy (2) bekezdésében előírt többség szavazatával kell elfogadniuk a végleges szöveget.

Talán az említett példák is alátámasztják Paczolay álláspontját, aki egyébként nincs jó véleménnyel az ilyen kétkamarás parlamentek létrejöttéről. „Különösen kétes filozófiára épül a kétkamarás rendszer” – írja, majd csoportosítja a második kamarákat: „a) Néha csak az első kamara pusztá megkettőződését jelentik ... b) Föderális államok esetében a második kamarának a szövetségi szerkezetből fakadó önálló szerepük van ... c) Korporatív jellegű második kamarák”, majd ekképp összegez: „Az új demokráciák kétkamarás megoldásainak értékelése azt mutatja, hogy különféle megoldásokat választottak, és igazán csak a föderációknak van szükségük a második kamarára. Egyébként az érdekek hangsúlyosabb képviselést szolgálnak, mint a korporatív megoldásnál, vagy a törvényhozási munka minőségét, ha nem is hatékonyságát törekszenek javítani. Ez utóbbi esetekben kétlem, hogy valóban fontosak lennének a második kamarák”.<sup>43</sup>

Mindazonáltal a létező példák ellenére is kár lenne végleg mellőzni a kétkamarás parlamenti rendszer eszméjét.

Korábban már elősoroltuk azokat az előnyöket, amelyeket ez a szisztéma magában hordozhat (egyensúly a törvényhozó hatalmon belül; a sokszínű érdekek összefogása, összehangolása; a törvényalkotás színvonalának emelése stb.). A hazánkéhoz hasonló történelmi helyzetben lévő környező államok által alkalmazott megoldások nem mutatják egyértelműen ezeket a pozitívumokat, ám nem szükségképpen a rendszer hibája.

Érdemes lenne ezt a kérdést is komolyan megvizsgálni „nyugodt” körülmények között is. Fölmerül ez időnként, többnyire politikai átalakulás, vagy más, szintén jelentős esemény kapcsán (pl. alkotmányozás), de ilyenkor a fokozott „izgalmi állapot”, az idő sürgetése e kérdés háttérbe szorítását eredményezi, semmint annak vállalását, hogy esetleg a nem eléggé átgondolt javaslat nagyobb jogi-morális károkat okozzon.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor a parlament szerkezetének ügye vetődik föl, az érintettek előveszik a jelenleg létező példákat

<sup>43</sup> PACZOLAY PÉTER: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban. In *Alkotmány és jogtudomány*. Tanulmányok. Acta Jur. et Pol. Tom. XL-VII. Szeged, 1996, 102. p.

és azt kérdezik, melyik lehetne közülük a hazánkban is megfelelő modell.<sup>44</sup> – Pedig a kérdést (a mintáktól szinte „függetlenül”) fordítva kellene föltenni: járna-e és milyen előnyökkel egy kétkamarás szerkezet bevezetése Magyarországon?, és ezt követően lenne érdemes más államok alkotmányos megoldásait megvizsgálni, keresve az esetleg nálunk is hasznosítható elemeket.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Ezt jól mutatja az a tudományos konferencia, amelyet kifejezetten erre a témára rendezett az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. november 12-én. Anyagát lásd *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Tanulmánykötet. i. m.

<sup>45</sup> Vö. TÓTH KÁROLY: Kétkamarás Országgyűlés kell(ene)! In *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* i. m. 127. s. köv. p.

Kukorelli István

## Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei

A 2014-es egyéni kutatási terv alapján a jelzett időszakban (2014. július 1 – október 31.) azzal a kérdéssel foglalkoztam, hogy az alkotmányos rendszerváltozás idején az első szabad választásokat követő politikai helyzetben:

1. miért és hogyan köttetett meg az MDF és SZDSZ közötti megállapodás, és ennek mi a lényeges tartalma;
2. a megállapodás alapján miképpen született meg a rendszerváltó típusú alkotmányrevízió (1990. évi XL. törvény);
3. továbbá a fentieknek alkotmányjogilag milyen, máig ható következményei vannak.

### *I. Miért és hogyan köttetett meg az MDF és SZDSZ közötti megállapodás, és ennek mi a lényeges tartalma?*

Az MDF–SZDSZ-megállapodás értékelésekor általában a következő, az azt közvetlen kiváltó történelmi körülményekre szokás utalni:

- az első szabad választások (1990. március 25. és április 8.) tényleges eredménye;
- az Ellenzéki Kerekasztalra épülő esetleges kormányzati, ellenzéki nagykoalíció elmaradása;
- az ország hosszabb távú kormányozhatóságának, mint társadalmi igénynek a biztosítása, a „kamikaze” kormány jövőjétől való félelem.

Az első szabad választások az első fordulóban 65%, a második fordulóban 45,5 %-os választópolgári részvétel mellett törvényesen lezajlottak. Létrejött a négy évtized óta, először vitathatatlan legitimitású, demokratikusan és szabadon választott parlament. A rendszerváltoztató Országgyűlés tagjainak 95,6 %-a új képviselő volt.

Az 1990-es parlamenti választás a régióban akkor egyedülállóan már többpártrendszerű választásnak nevezhető. „A magyarországi választók nem egyszerűen az állampárt és az egységesen fellépő ellenzék között választhatnak, hanem a politikai irányzatok, stílusok és programok esetenként árnyalatokig menően differenciált skálájából.”<sup>1</sup>

Az 1989. évi XXXIV. törvény szűrői rendszabályozták a pártpiac túlkínálatát, a választópolgárok pedig nem szavaztak szét, így lépte át a Tisztelt Ház küszöbét hat parlamenti párt. A választópolgári magatartást két határozott irány jellemezte: egyrészt az antikommunista attitűd, másrészt a „nyugodt erőre”, és annak lakiteleki üzenetére való figyelem. Az állampárt utód-pártja az MSZP mindössze 33 mandátummal politikai karanténba került.<sup>2</sup>

A választások tényeit és a vegyes választási rendszer első-arányosság-többségi vizsgáját mutatja az alábbi táblázat:

| A párt neve      | A listán pártként szerzett szavazatok aránya (%) | A megszerzett összes mandátum aránya (%) | A mandátumok száma 1990. május 2. |
|------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|
| MDF              | 24,7                                             | 42,8                                     | 165                               |
| SZDSZ            | 21,4                                             | 24,3                                     | 94                                |
| FKGP             | 11,7                                             | 11,4                                     | 44                                |
| MSZP             | 10,9                                             | 8,6                                      | 33                                |
| FIDESZ           | 8,9                                              | 5,7                                      | 22                                |
| KDNP             | 6,5                                              | 5,4                                      | 21                                |
| Függetlenek      | –                                                | 1,8                                      | 7                                 |
| <b>Összesen:</b> |                                                  | <b>100</b>                               | <b>386</b>                        |

Az Ellenzéki Kerekasztal – így az esetleges ellenzéki nagykoalíció – felbomlása lényegében a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat lezáró megállapodás 1989. szeptember 18-i aláírásakor elkezdődött. Az ellentéteket tovább mélyítette a négyigenes népszavazás (1989. november 26.), amely pontosan kifejezte az ellenzéken belüli politikai törésvonalakat. Az első szabad választásokon pedig már mint a képviselői mandátumokért önállóan versengő, egymást legyőzni kívánó pártok vettek részt az Ellenzéki Kerekasztal egykori szereplői.

<sup>1</sup> SCHLETT ISTVÁN: Tradíciók, modellek és körülmények, a politikai tagoltság determinánsai Magyarországon. *Világosság*, 1990/6. 401–409. p.

<sup>2</sup> *Parlamenti választások 1990* Politikai szociológiai körkép. (Szerk.: Szoboszlai György), Bp., MTA Társadalomtudományi Intézet, 1990.

Nem volt tehát meglepetés, hogy a választásokon legtöbb mandátumot szerző párt, az MDF kormányzásra felkért elnöke, Antall József, az MDF, az FKGP és a KDNP parlamenti frakcióira támaszkodva 59,58 %-os kormánytöbbséggel rendelkezve alakíthatta meg kormányát. Ez a többség a kormányzáshoz elég, az alkotmánymódosításhoz és az alkotmányerejű törvényekhez képest kevés volt. Ez az alkotmányjogi kaloda kényszerítően hatott a megállapodás megkötésére.

Kényszerítette a megállapodást az ország kormányozhatósága iránti társadalmi igény, a kormány gyors megbuktatásától való, nem alaptalan félelem. Az 1990. április 29-i keltezésű megállapodás preambuluma jól mutatja a szerződő felek célkitűzéseit: „A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége egyetértenek abban, hogy mind a kormányzat, mind az ellenzéki pártok különleges felelősséget viselnek a nemzet előtt; hogy a születő demokratikus intézmények megszilárduljanak és az ország kormányozható legyen. Ezért szükségesnek tartják, hogy a demokratikus intézmények stabilitását és az ország kormányozhatóságát érintő közjogi kérdésekben egyetértésre jussanak.”<sup>3</sup>

A kormány megbuktatásától való félelmet és a paktumkötés kényszerét szemléletesen írja le a tárgyalások egyik résztvevőjének, Kónya Imrének, Antall Józsefhez címzett, 1990. április 26-i levele: „A legfőbb aggályom, hogy a »csomagterv« minden egyes részletében kizárólag a részünkről tartalmaz konkrét engedményt, minden konkrétumban az SZDSZ-nek kedvez, és egyetlen konkrét biztosítékot sem nyújt arra, hogy az SZDSZ az engedmények fejében valóban önmegtartóztató és konstruktív magatartást fog tanúsítani, sőt a javaslat néhány elképzelése – megfelelő garancia nélkül (és ezt a hiányt igyekeznénk pótolni a javaslatban felsorolt változtatásokkal) – további konkrét lehetőséget teremthet arra, hogy az ellenzék megbuktathatja a kormányt, folyamatosan opponálhat, sőt, ha úgy ítéli meg, hogy a helyzet neki kedvező, végső soron új választásokat is provokálhat.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása 1990. április 29. (közlemény) In.: *A rendszerváltás forгатókönyve*, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben, 5. kötet, (Szerk.: Ripp Zoltán), Új Mandátum Könyvkiadó, Bp., 2000. 644. p.

<sup>4</sup> Kutruicz Katalin tevékeny részt vállalt a megállapodás és a szövegtervezet kidolgozásában. Hozzájárulásával hivatkozom azokra a kéziratban lévő kevésbé ismert dokumentumokra, amelyek megelőzték a politikai megállapodást és az alkotmánymódosításokat; Tölgyessy Péter 1990. feljegyzése Antall Józsefnek néhány fontos közjogi kérdés lehetséges megoldásáról (1990. április 23.), az MDF jogásza által készített észrevételek a

A paktum létrejöttéről és lényeges tartalmáról elég sokat írt a rendszer-váltó szakirodalom.<sup>5</sup> Vitatták annak legitimitását, a paktumot kötő pártokon belül is (lásd Kiss Gy. Csaba írásai). Kétségtelen tény, hogy az MDF részéről öt fő (Antall József, Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Salamon László) az SZDSZ részéről három fő (Kis János, Tölgyessy Péter, Pető Iván) található aláíróként a megállapodáson.

A tárgyalások kiinduló dokumentuma Tölgyessy Péter 1990. április 23-i kezdetű Feljegyzése volt Antall Józsefnek, néhány fontos közjogi kérdés lehetséges megoldásáról. A nyolc pontba sűrített csomag, egyrészt tükrözte a második legerősebb parlamenti párt egyértelmű politikai szándékait (pl. Göncz Árpád legyen az államfő, Dornbach Alajos az első alelnök stb.), másrészt a kívánatosnak tartott legfontosabb alkotmányjogi változásokat vette sorba. Több-ször és külön hangsúlyozta, hogy az utolsó rendi országgyűlés jelentősen eltért a Nemzeti Kerekasztal megállapodásaitól – amit egyébként az SZDSZ nem írt alá – ilyen lényeges eltérés a köztársasági elnök választási módja, hangzik a feljegyzés, amelynél vissza kell térni az 1946. évi I. törvénycikkre.

feljegyzésre (Balsai István, Kónya Imre, Salamon László), 1990. április 26., Emlékeztető az április 28-án lefolytatott egyeztető tárgyalásokról Tölgyessy Péter és Antall József között. A dokumentumok jól árnyalják a történeteket és jelentősek a hatályos alkotmány szempontjából is.

<sup>5</sup> Lásd különösen: BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944–2004*. Osiris Kiadó, Budapest 2005.; BIHARI MIHÁLY, KÓSA FERENC, POZSGAY IMRE: *Mi történik velünk? Magyarországi sorskérdések 1987–2014*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest 2014.; BOZÓKI ANDRÁS: *Politikai pluralizmus Magyarországon*. Századvég Kiadó, Budapest 2003.; CSÁSZÁR NAGY LÁSZLÓ: *A bálványok ledőlnek ugye? L' Harmattan Kiadó, Budapest 2014.*, KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest 2007.; KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995.; KULCSÁR KÁLMÁN: *Két világ között*. Rendszerváltás Magyarországon 1998–1990. Akadémia Kiadó, Budapest 1994.; OPLATKA ANDRÁS: *Németh Miklós „Mert ez az ország érdeke”*. Helikon, Budapest 2014.; PATÁKI FERENC: *Rendszerváltók és bűnbakok*. Osiris Kiadó, Budapest 2000.; POZSGAY IMRE: *Koronatanú és tettestárs*. Korona Kiadó, Budapest 1998.; *Rendszerváltók a baloldalon, reformerek és reformkörök 1988–1989*. (Válogatta és sajtó alá rendezte: Ágh Attila, Gécz József, Sipos József). Kossuth Kiadó, Budapest 1999.; *Rendszerváltás és társadalomkritika*. (Szerkesztette: Krausz Tamás). Napvilág Kiadó, Budapest 1998.; RIPP ZOLTÁN: *Rendszerváltás Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest 2006.; ROMSICS IGNÁC: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Rubicon-könyvek, Budapest 2003.; TÓKÉS RUDOLF: *A kialakított forradalom*. Kossuth Kiadó, Budapest 1998.; TÖLGYESSY PÉTER: *Elégedetlenségek egyensúlya*. Helikon Kiadó, Budapest 1999.

Tölgyessy feljegyzése külön figyelemmel volt a megalakuló új országgyűlés belső struktúrájára (új ügyrend, bizottsági rendszer, nemzetiségi képviselők ügye), továbbá más felállítandó intézményekre (MNB, AB, Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyész) „káderpolitikai” nézőpontból is.

Feltétlenül kiemelendő a feljegyzés VII. pontja, amely a nemzeti médiumok vezetőinek kétharmados többséggel történő választását szabta meg kategorikus feltételként a tárgyalásokhoz. Lényegében ez volt történelmi távlatból vizsgálódva is a legfontosabb kétharmad. A többi kétharmaddal sokkal elnézőbb volt a feljegyző: „A minősített többség előírása lényegesen szűkebb körben érvényesüljön” – így az eredeti feljegyzés. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a feljegyzésben szó sincs a kancellár-demokráciáról, csupán a miniszterelnök parlamenti választásáról és a miniszterek államfői kinevezéséről.

Kónya Imre korábban idézett levele jól látja: „Tudom jól, hogy az egész „csomagterv” sarkalatos pontja az SZDSZ részéről a sajtó és főleg a monopol-médiák kérdése, és nem utolsó sorban ezért ragaszkodnak a lehetetlen kétharmadhoz. Megfontolásra ajánljuk, hogy esetleg a Tv és Rádió elnökének megválasztásához elfogadható lehetne kétharmad, de magának a sajtótörvénynek a megalkotásánál ezt méltányolható érveléssel alátámasztani nem lehet.”

A Kónya-levelet veti fel először, hogy az államfői felosztás ellentételezéseként át kellene alakítani a bizalmatlansági indítvány intézményét: „...a II. észrevételben részletezett módon, lényegében az NSZK és Spanyolország alkotmányában követett megoldást átvéve.”

Az I–II. észrevételek a konkrét MDF-reflexiókat tartalmazzák. Összességében egy pontról-pontra válaszoló feljegyzés is készült az MDF részéről, április 26-i kezdetűvel, Tölgyessy Péter idézett feljegyzésére. E válasz feljegyzés többségében egyetértő, vita leginkább a kétharmadoság megtételében és a médiatörvényben van. A Balsai István által jegyzett, az 1990. április 28-án lefolytatott egyeztetésről készült emlékeztető tartalmazza a közeledő álláspontokat.

Az április 29-i kezdetű, már aláírt és közzétett megállapodás öt pontból és négy mellékletből áll. Az I. melléklet szövegszerűen tartalmazza az alkotmánymódosító törvényjavaslatot, benne a köztársasági elnök parlament általi választási rendjét, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét (39/B. §). A II. melléklet húsz tételben tartalmazza a kétharmados többséggel elfogadandó törvények listáját. A III. számú mellékletben az MDF lemond az államfői tisztségről, Göncz Árpád javára. A tizenegy pontból álló IV. számú



A paktum létrejöttéről és lényeges tartalmáról elég sokat írt a rendszerváltó szakirodalom.<sup>5</sup> Vitatták annak legitimitását, a paktumot kötő pártokon belül is (lásd Kiss Gy. Csaba írásai). Kétségtelen tény, hogy az MDF részéről öt fő (Antall József, Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Salamon László) az SZDSZ részéről három fő (Kis János, Tölgyessy Péter, Pető Iván) található aláíróként a megállapodáson.

A tárgyalások kiinduló dokumentuma Tölgyessy Péter 1990. április 23-i keltezésű Feljegyzése volt Antall Józsefnek, néhány fontos közjogi kérdés lehetséges megoldásáról. A nyolc pontba sűrített csomag, egyrészt tükrözte a második legerősebb parlamenti párt egyértelmű politikai szándékait (pl. Göncz Árpád legyen az államfő, Dornbach Alajos az első alelnök stb.), másrészt a kívánatosnak tartott legfontosabb alkotmányjogi változásokat vette sorba. Többször és külön hangsúlyozta, hogy az utolsó rendi országgyűlés jelentősen eltért a Nemzeti Kerekasztal megállapodásaitól – amit egyébként az SZDSZ nem írt alá – ilyen lényeges eltérés a köztársasági elnök választási módja, hangzik a feljegyzés, amelynél vissza kell térni az 1946. évi I. törvénycikkre.

feljegyzésre (Balsai István, Kónya Imre, Salamon László), 1990. április 26., Emlékeztető az április 28-án lefolytatott egyeztető tárgyalásokról Tölgyessy Péter és Antall József között. A dokumentumok jól árnyalják a történéseket és jelentősek a hatályos alkotmány szempontjából is.

<sup>5</sup> Lásd különösen: BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944–2004*. Osiris Kiadó, Budapest 2005.; BIHARI MIHÁLY, KÓSA FERENC, POZSGAY IMRE: *Mi történik velünk? Magyarországi sorskérdések 1987–2014*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest 2014.; BOZÓKI ANDRÁS: *Politikai pluralizmus Magyarországon*. Századvég Kiadó, Budapest 2003.; CSÁSZÁR NAGY LÁSZLÓ: *A bálványok ledőlnek ugye? L' Harmattan Kiadó, Budapest 2014.*; KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest 2007.; KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995.; KULCSÁR KÁLMÁN: *Két világ között*. Rendszerváltás Magyarországon 1998–1990. Akadémia Kiadó, Budapest 1994.; OPLATKA ANDRÁS: *Németh Miklós „Mert ez az ország érdeke”*. Helikon, Budapest 2014.; PATAKI FERENC: *Rendszerváltók és bűnbakok*. Osiris Kiadó, Budapest 2000.; POZSGAY IMRE: *Koronatamú és tettestárs*. Korona Kiadó, Budapest 1998.; *Rendszerváltók a baloldalon, reformerek és reformkörök 1988–1989*. (Válogatta és sajtó alá rendezte: Ágh Attila, Géczi József, Sipos József). Kossuth Kiadó, Budapest 1999.; *Rendszerváltás és társadalomkritika*. (Szerkesztette: Krausz Tamás). Napvilág Kiadó, Budapest 1998.; RIPP ZOLTÁN: *Rendszerváltás Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest 2006.; ROMSICS IGNÁC: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Rubicon-könyvek, Budapest 2003.; TÓKÉS RUDOLF: *A kialakított forradalom*. Kossuth Kiadó, Budapest 1998.; TÖLGYESSY PÉTER: *Elégedetlenségek egyensúlya*. Helikon Kiadó, Budapest 1999.

Tölgyessy feljegyzése külön figyelemmel volt a megalakuló új országgyűlés belső struktúrájára (új ügyrend, bizottsági rendszer, nemzetiségi képviselők ügye), továbbá más felállítandó intézményekre (MNB, AB, Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyész) „káderpolitikai” nézőpontból is.

Feltétlenül kiemelendő a feljegyzés VII. pontja, amely a nemzeti médiumok vezetőinek kétharmados többséggel történő választását szabta meg kategorikus feltételként a tárgyalásokhoz. Lényegében ez volt történelmi távlatból vizsgálódva is a legfontosabb kétharmad. A többi kétharmaddal sokkal elnézőbb volt a feljegyző: „A minősített többség előírása lényegesen szűkebb körben érvényesüljön” – így az eredeti feljegyzés. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a feljegyzésben szó sincs a kancellár-demokráciáról, csupán a miniszterelnök parlamenti választásáról és a miniszterek államfői kinevezéséről.

Kónya Imre korábban idézett levele jól látja: „Tudom jól, hogy az egész „csomagterv” sarkalatos pontja az SZDSZ részéről a sajtó és főleg a monopol-médiák kérdése, és nem utolsó sorban ezért ragaszkodnak a lehetetlen kétharmadhoz. Megfontolásra ajánljuk, hogy esetleg a Tv és Rádió elnökének megválasztásához elfogadható lehetne kétharmad, de magának a sajtótörvénynek a megalkotásánál ezt méltányolható érveléssel alátámasztani nem lehet.”

A Kónya-levele veti fel először, hogy az államfői feloszlatás ellentételezéseként át kellene alakítani a bizalmatlansági indítvány intézményét: „...a II. észrevételben részletezett módon, lényegében az NSZK és Spanyolország alkotmányában követett megoldást átvéve.”

Az I–II. észrevételek a konkrét MDF-reflexiókat tartalmazzák. Összességében egy pontról-pontra válaszoló feljegyzés is készült az MDF részéről, április 26-i keltezéssel, Tölgyessy Péter idézett feljegyzésére. E válasz feljegyzés többségében egyetértő, vita leginkább a kétharmadoság megítélésében és a médiatörvényben van. A Balsai István által jegyzett, az 1990. április 28-án lefolytatott egyeztetésről készült emlékeztető tartalmazza a közeledő álláspontokat.

Az április 29-i keltezésű, már aláírt és közzétett megállapodás öt pontból és négy mellékletből áll. Az I. melléklet szövegszerűen tartalmazza az alkotmánymódosító törvényjavaslatot, benne a köztársasági elnök parlament általi választási rendjét, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét (39/B. §). A II. melléklet húsz tételben tartalmazza a kétharmados többséggel elfogadandó törvények listáját. A III. számú mellékletben az MDF lemond az államfői tisztségről, Göncz Árpád javára. A tizenegy pontból álló IV. számú

melléklet egyéb kérdéseket rendez, nagyon figyelve a médiumok helyzetére és hangsúlyozva a tárgykörök kétharmadoságát.<sup>6</sup>

## II. A megállapodás alapján miképpen született meg a rendszerváltó típusú alkotmányrevízió?

A megállapodás és az alkotmánymódosítás sok mindent felvállalt, de lényegében három szabályozási tárgykört érintett:

### II. 1. A kormány alkotmányos helyzete

A kormány megalakulásának biztosított alkotmányjogi keretet a parlamentarizmus szabályai szerint az 1990. évi XXIX. törvény. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára – a kormány programjának elfogadásával egyidejűleg – az országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja. Az Antall-kormány május 23-án megalakult.

Ez a törvény még átmenetet jelentett az 1989. októberi alkotmány és a „nagykoalíciós paktum” utáni alkotmányszöveg között, szinonimaként használta a minisztertanács és a kormány kifejezést, ugyanakkor a magyar közjogi hagyományoknak megfelelően visszaállította a miniszterelnök intézményét.

Az alkotmánynak a végrehajtó hatalomról szóló VII. fejezetét „A kormány” címmel az 1990. évi XL. törvény vette teljes revízió alá. E törvény – bizonyos mértékben szakítva az 1848-as és 1946-os magyar kormányzati tradíciókkal – bevezette a kancellár-demokráciát, amelynek lényege a konstruktív bizalmatlansági indítvány (ezt néhányan a „kamikaze”, helyzettel magyarázzák)<sup>7</sup>. A törvényjavaslat részletes indokolása szerint: „A konstruktív bizalmatlansági indítvány egyik előnye, hogy biztosítja a kormányzás

<sup>6</sup> A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása 1990. április 29. (közlemény) In.: *A rendszerváltás forгатókönyve*, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben, 5. kötet, (Szerk.: Ripp Zoltán), Új Mandátum Könyvkiadó, Bp., 2000. 644–654. p.

<sup>7</sup> „Antall József joggal tartott a kamikazesorstól, bár heroizálta is azt. De ki gerjesztette ezeket az illúziókat? Úgy vélem, leginkább a történelmi helyzet és az öngerjesztés termékei.” *Pataki*: i.m. 142. p.

folytonosságát, továbbá növeli a Parlament hatáskörét a köztársasági elnökkel szemben.”<sup>8</sup>

Mi alakította ki tehát Magyarországon a kancellár-demokrácia, a konstruktív bizalmatlanság intézményét?

Az intézmény történetét illetően rendkívül tanulságos az 1990. évi XL. alkotmány-módosító törvény parlamenti vitája. Az alkotmány-módosító törvényt az Országgyűlés 11. ülésnapján 1990. június 5-én az MDF frakció önálló indítványaként Kutrucz Katalin terjesztette elő. Tölgyessy Péter, az ellenzék vezérszónoka többek között így indokolta a konstruktív bizalmatlansági intézmény szükségességét. „a miniszterelnök legyen az ország első számú vezetője...” „egy diktatúra bukása után helyes, ha a kormányzás stabil, biztosan áll a helyén”. Szellemesen riposztozott Tölgyessyre a szólásra emelkedő Pozsgay Imre, aki szerint „a legnagyobb ellenzéki párt képviselőjétől hallhattunk egy impozáns kormánypárti beszédet.”<sup>9</sup>

Az intézményt a legkeményebben az akkori FIDESZ-frakció opponálta. Világos kérdésfeltevésük így szólt: „mi indokolja egy, ezidáig a magyar jogrendben ismeretlen és a világban igen ritka jogintézmény meghonosítását: a konstruktív bizalmatlansági intézményt”?<sup>10</sup> A kérdést részletes és alkotmányjogilag megalapozott hozzászólásában Orbán Viktor járta körül, aki szerint a történelmi analógiák sántítanak, az intézmény szakít a magyar hagyományokkal, egy jogi aktusnak három közjogi jogkövetkezménye van, egyáltalán nem biztos, hogy ez teszi stabilá a kormányzati rendszert.

„Úgy gondolom, hogy mindezeket a körülményeket számba véve arra kell kérnem a képviselőtársaimat, hogy jól gondolják át, mielőtt a nevüket adják és felelősséget vállalnak egy ilyen jogintézmény bevezetéséhez, amely teljesen szokatlan a magyar jogrendben, kipróbálatlan, nemzetközileg sem csak pozitív tapasztalatai vannak, és az általam fölvetett kételyekre nemigen lehet megnyugtató választ kapni, vagy ha lehet is, akkor ez idáig nem kaptunk rá. Mindenkit kérek, hogy lehetőleg ne szavazzon egy olyan intézmény mellett, amely ilyen veszélyeket rejt magában, és valószínűleg több kárt okozhat, mint amennyi hasznot hajthat.”<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Magyar Közlöny, 1990. június 25. 59. szám, 1268. p.

<sup>9</sup> Országgyűlési Napló (a továbbiakban: ON) 586–597. p., továbbá ON 601. p.

<sup>10</sup> ON 607. p. Fodor Gábor hozzászólása

<sup>11</sup> ON 658. p.

## II. 2. A köztársasági elnök választása

Az 1989. októberi alkotmány még kompromisszumos megoldást adott, ezt átírta az 1990. évi XVI. törvény, amelynek általános indokolása a következő: „... a nép a köztársasági elnök közvetlen megválasztását tartaná indokoltnak nemcsak az első alkalommal, hanem mindig.”<sup>12</sup>

Az első szabad parlamenti választások után megkötött MDF–SZDSZ-megállapodás jelentős mértékben meghatározta az államfő választásának további sorsát. A paktum, miután többször megállapította, hogy a korábbi Országgyűlés eltért a háromoldalú megállapodásoktól, 2/b. pontjában a következőket mondja: „...az 1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa.”<sup>13</sup> Ezt közjogilag az 1990. évi XL. törvény végezte el: a köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évi időtartamra választja meg.

Az államfő választási rendjét számos kitűnő tanulmány értékelte.<sup>14</sup> Itt és most az 1946. évi I. törvény és az 1990. évi XL. törvény szerint megállapított eredeti alkotmányos szövegeket párhuzamosan közöljük, rövid kommentárral.

Az alapokat az 1946. évi I. törvenycikk Magyarország államformájáról teremtette meg:

2. § (2) A köztársaság élén elnök áll. A köztársasági elnököt a Nemzetgyűlés négy évre választja.

3. § Köztársasági elnökké minden magyar állampolgár megválasztható, aki harmincötödik életévét betöltötte és akinek nemzetgyűlési képviselői választójogosultsága van.

<sup>12</sup> Magyar Közlöny, 1990. március 12. 21. szám, 413. p.

<sup>13</sup> Lásd 6. lábjegyzet 644. p.

<sup>14</sup> Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. KJK-MTA ÁJI, Budapest 1995., CSINK LÓRÁNT: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008., KOVÁCS VIRÁG: *Köztársasági elnöki jogállás és hatalom Magyarországon*. (Kézirat) Budapest, 2012., PETRÉTEI JÓZSEF: *A köztársasági elnök választásának szabályozásáról*. (Kézirat) Pécs, 2005., TÓTH KÁROLY: *A köztársasági elnök közvetlen választásáról (egy alkotmánybírói döntés margójára)*. In: *Bérczi Imre Emlékkönyv*, Szeged, 2000., 495–507. p. Részletes bibliográfiát közöl a témáról SOLTÉSZ ISTVÁN: *Bibliográfia Az alkotmányról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről* című munkája. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2012. 192–233 o.

4. § (1) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez a Nemzetgyűlés legalább ötven tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést a Nemzetgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. A Nemzetgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.

(2) Ha a szükséges ajánlást csak egy jelölt nyerte el, ez a Nemzetgyűlés tagjai legalább kétharmad részének jelenlétében közfelkiáltással köztársasági elnökké választható. Egyébként a választás titkos szavazás útján történik. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a Nemzetgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazatát elnyeri.

(3) Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyeri el, az (1) bekezdésnek megfelelő új ajánlás alapján újból szavazást kell tartani. A második szavazás alapján való megválasztáshoz ugyancsak a Nemzetgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazata szükséges.

(4) Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki - tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára - a szavazatok többségét elnyerte.

(5) A szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni.

5. § Egymásután két ízben köztársasági elnökké senkit sem lehet megválasztani.

Az 1946-os törvény egyik legfőbb feladata volt a párizsi béketárgyalások előtt az ideiglenesség korszakának lezárása, ezért olyan megoldást hozott, amelynek indokolása szerint a cél az volt, hogy „a választás legfeljebb három szavazással, legfeljebb három egymásra következő nap alatt, minden körülmények között eredményesen befejeztessék.” Ezt a célt szolgálta a közfelkiáltás intézménye (mindkét akkori köztársasági elnököt így választották meg!) és a relatív többség lehetősége a döntéshozatali lánc végén. Az indokolás szerint: „a harmadik szavazáskor már el kell ejteni a minősített többség követelményét, nehogy a választás végképp megghiúsuljon.”<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 1946. évi törvenycikkek (jegyzetekkel ellátták dr. Vincenti Gusztáv-dr. Gál László). Franklin Társulat kiadása, Budapest 1947. 5–6. p.

Az 1990. évi XL. törvény szerint megállapított alkotmányszöveg a következő:

29/A. § (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.

(2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte.

(3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.

29/B. § (1) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az Országgyűlés legalább ötven tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Az Országgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.

(2) Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a képviselők kétharmadának szavazatát elnyeri.

(3) Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyeri el, az (1) bekezdésnek megfelelő új ajánlás alapján újból szavazást kell tartani. A második szavazás alapján való megválasztáshoz ugyancsak a képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a szavazatok többségét elnyerte.

(5) A szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni.

29/C. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártá előtt legalább 30 nappal, ha pedig a megbízatás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított 30 napon belül kell megválasztani.

(2) Az elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki.

29/D. § A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt

választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.<sup>16</sup>

A változás fő iránya, a megbízatási idő négy év helyett (ez még 1989-ben is megmaradt) öt év, a közfelkiáltás intézményét elhagyták. Az 1946. évi I. törvény pontosabb volt annyiban, hogy minden magyar állampolgár közül engedett választani államfőt.

Az MSZP a paktum ellen tiltakozva népszavazást kezdeményezett a közvetlen köztársaságielnök-választás érdekében. Az 1990. július 29-én megtartott országos népszavazáson a választásra jogosultak 13,91 százaléka vett részt, így a népszavazás érvénytelen volt. Figyelemre méltó tény, hogy a politikai apátia idején megtartott népszavazáson közel egymillió választópolgár szavazott igennel a „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?” kérdésre.<sup>17</sup> A népszavazás után szinte azonnal lezárult az államfői intézmény ideiglenességének korszaka. Az Országgyűlés ünnepi ülésén, 1990. augusztus 3-án titkos szavazással 295 igen szavazattal, 13 ellenében köztársasági elnökké választotta Göncz Árpádot a politikai megállapodás szellemében.<sup>18</sup>

### II. 3. A kétharmados törvények köre

„A nagykoalíciós paktum” utáni magyar parlamenti jogban a döntéseknek négy típusa létezett. A 386 tagú Országgyűlés döntéshozatalának irányítószámai az alkotmány 24. §-a értelmezésében a következők voltak: 258, 194, 130, illetve 98 képviselői szavazat. Lefordítva a számokat, az eredeti összlétszám kétharmada, illetve többsége, továbbá a határozatképes parlament jelenlévő képviselői kétharmadának, illetve többségének szavazata szükséges az egyes döntések érvényességéhez.

Az eredeti kétharmad az alkotmányozás szavazatszám, s ezt írta elő az alkotmány a felségjelvényeknél is, leszűkítve a felségjelvények

<sup>16</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Egységes szöveg, Magyar Közlöny, 1990. augusztus 24. 84. szám.

<sup>17</sup> A 63/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a népszavazás eredményéről.

<sup>18</sup> Az Országgyűlés ünnepi ülésének jegyzőkönyve 1990. augusztus 3-án. ON 2198–2203. p.; A 64/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról.

alkotmányosságát a címerre és a zászlóra. Eredeti kétharmad kellett egyes közjogi méltóságok (pl. alkotmánybírák, ombudsman) parlamenti választásához is.

Az eredeti összlétszámhoz képest abszolút többség nem a törvényhozás, hanem a kormányalakítás, illetve értelemszerűen – bár az alkotmány kifejezetten nem szólt róla – a bizalmi-bizalmatlansági szavazás érvényességi kelléke, a parlamenti többségi elv klasszikus megfogalmazása.

A főszabály szerint az Országgyűlés határozatait a jelen lévő képviselők több mint felének szavazatával hozza. Ez alól a jelenlévők kétharmadának szavazata – az alkotmányban taxatív módon felsorolt – a kivétel. E két utóbbi szavazási eljárásnak különleges jelentősége lett a törvényhozási tárgykörökben, kialakult a „feles” és a „kétharmados” törvények kategóriája.

A kétharmados törvények kivételes közjogi megoldásként jöttek létre egy politikai szerződés betűi szerint. E szerződés a kétharmados törvényekkel a parlamenti ellenzéknek (a legnagyobb ellenzéki pártnak) biztosított többletjogokat a törvényhozásban cserébe más, a legnagyobb kormánypártnak kedvező megoldásokért. A szerződő felek megállapodtak abban, hogy egyik oldalról tiszteletben tartják a listát, másik oldalról a lehetőséget nem használják fel a kormányzati munka akadályozására.

Nagy kérdés, hogy a magas szerződő felek a mindennapi parlamenti valóságban, 1990–94 között, tiszteletben tartották-e az alkotmányon is átvezetett közös megállapodást? Úgy tűnik, e téren is többolvasatos volt az alkotmány, állandósultak a közjogi viták, legyen példa rá az önkormányzati joganyag, amely hol kétharmados, hol feles, hol kormányrendelet szintű lett. Lehetne más konfliktust is említeni, amelyben az ellenzék jogainak csorbítását, a kormány munkájának akadályozását rótta fel a másik félnek. Ki tegyen igazságot, ki értelmezze az alkotmányt?

A gondok valószínű abból is adódtak, hogy nincs sok elvi alapja a kétharmados és a feles törvények különválasztásának. Az alkotmányban 1990-ben nevesített közel negyven törvényhozási tárgykör közül közel harminc a kétharmados, tehát a kivétel lett a főszabály, ezzel is devalválódott a kiemelés értéke. Miért feles pl. az ügyészség és kétharmados a bíróság? Miért feles a kizárólagos állami tulajdon köre, a pénzügyi-költségvetési törvények, a képviselői összeférhetetlenségi okok? Egyáltalán mitől lesz kétharmados minőségű egy törvényhozási tárgykör?

Az egy jogforrási formán, a törvényen belüli különbségtétel nem ismeretlen megoldás, ám egyáltalán nem bevett gyakorlat az alkotmányokban. A

törvényeknek általában két alaptípusa létezik: az egyszerű törvény, illetve az ettől tartalmilag és eljárásilag világosan elkülönülő alkotmány (alkotmányerejű) törvény. A közbülső típuskísérletek (szélesebb alkotmányerejű törvényhozás, sarkalatos, különleges, organikus törvények) vagy az alkotmánytörvényhez, vagy az egyszerű törvényekhez hasonlatosak. Ez mondható el pl. francia organikus törvényekről, amelyek kihirdetéséhez az Alkotmánytanács jóváhagyása szükséges. A spanyol organikus törvények a kormány jogalkotó hatásköréhez képest jelentenek külön csoportot.

Az alkotmányjog nem a közbülső törvények széles körében keresi az ellenzéki-kissebbségvédelmi jogokat. Igaz ugyan, hogy ezáltal elvileg szélesebb közakaron nyugvó törvények születhetnek, ám az ellenzék a kormányzati felelősség részévé válhat. Nem lehet véletlen, hogy a magyarhoz hasonló, a kormányzati felelősséget megosztó-megzavaró megoldást alig-alig találni. Ha van is ilyen közbülső törvényi forma, az valóban fontos alkotmányos tárgykörökben (pl. államterület változás, politikai nyilvánosság) kíván meg közmegegyezést. A paktum utáni kétharmados törvényekről 1991-ben a fentieket gondoltam, véleményem azóta csak romlott.<sup>19</sup>

### *III. A paktum és az alkotmánymódosítás máig ható következményei*

**III. 1.** A három kiemelt szabályozási tárgykört – nevezetesen a kancellár-demokráciát, az államfő választási megoldását és a kétharmadoságot illetően – ma a kormány alkotmányos státusa okozza talán a legkevesebb gondot, illetőleg az intézmény más összefüggésekben van a viták keresztüzében (például hatalommegosztás).

Az intézmény 1990-et követően működni kezdett, stabilizálódott. Lassan-lassan elcsendesedtek a kritikák nemcsak a politikában, hanem a közjogtudományban is. Nem ritka a történelemben, hogy egy „kényszer” hatására is bevezetett intézmény hosszabb távon szervesül a jogrendszerben. Az alkotmányozási folyamatban – s ez igaz volt az 1995–98 közötti kétharmadra is – az intézmény fenntartása mellett konszenzus alakult ki. Mindenesetre a

<sup>19</sup> Feles, vagy kétharmados. *HVG*, 1990. november 2.

2009-ben benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány, amely élővé tette az alkotmány holt betűit, intő jel, hogy az alkotmányos intézményeket viszszaélsszerűen is lehet működtetni.<sup>20</sup>

Az Alaptörvény 21. cikke lényegében változatlanul megőrzi az 1990-es szabályozást, a konstruktív bizalmatlansági intézmény egészét:

### 21. cikk

*(1) Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be.*

*(2) Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.*

*(3) A miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt.*

*(4) A miniszterelnök indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja.*

*(5) Az Országgyűlés bizalmi kérdésről való döntését a bizalmatlansági indítvány vagy a miniszterelnöknek a (3) és (4) bekezdés szerinti indítványa betérjesztésétől számított három nap után, de legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg.*

Mindez jól illeszkedik a közigazgatási típusú állam modelljéhez és ahhoz az alaptörvényi filozófiához, miszerint a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladata és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény, vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az Alaptörvény értelmében az Országgyűlésnek

<sup>20</sup> Teljes bizonytalanság a kormányváltás körül. Kulcsár Anna interjúja Kukorelli István-nal. *Magyar Nemzet*, 2009. március 27.

felelős, Magyarország kormányformája tehát parlamentáris. Az elv helyeseltető, a nagy kérdés persze az, hogy a hatalommegosztás szempontjából mi van a mérleg másik serpenyőjében.

Az Alaptörvény egyik újdonsága, hogy a magyar jogtörténetben először deklarálja: a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az elv megvalósulása a tényleges hatalmat jelentő hatáskörök szétosztásán áll vagy bukik. A kérdés megítélésének „kályhaszába” az Alaptörvény tartalmilag már idézett 15. §-a („A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”).

E szabály alapján elkészíthető a mérleg, leírható a filozófia: egy erős, cselekvőképes kormány, amely jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik. Mozgástere nagy, mindez szorosan összekapcsolódik a gazdasági kormányzás és a gazdasági alkotmányosság újszerű alkotmányos szabályaival. Ennek a modellnek kedvez a kancellár-demokrácia 1990-ben feltalált intézménye is. Az Alaptörvény sokak véleménye szerint inkább szuverenitáspárti, többségpárti, mint hatalommegosztás-párti. Jó példa erre a sokak által vitatott alkotmánybírói normakontroll hatáskörök átrendezése vagy az önkormányzati rendszer átalakítása a közigazgatási állam javára.

A 20. század elejétől napjainkig tartó államfejlődés egyik tartós jellemzője a végrehajtó hatalom, a közigazgatás súlyának növekedése, feladatainak szaporodása mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. Kialakulóban van a végrehajtó hatalomtól is önállósodni látszó, eredményorientált, hatékony közigazgatási állam, amit néhányan negyedik hatalmi ágnak aposztrofálnak.<sup>21</sup>

E jelenségek miatt újra és újra jelentősége van a közigazgatással szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek, „az alkotmányos közigazgatás” doktrína kidolgozásának.

Az állam optimális mértékéről, hatalmáról, kereteiről évszázadok óta dúlnak a viták. Mindig könnyebbnek vélik, hogy hol ne legyen állam, mint hogy hol legyen és miért. A liberális rend és a totalitárius rend libikókáján számos történelmi megálló található. Történelmi távlatokban minden kormányzati rendszer besorolható, a magyar kancellár-demokrácia is.

<sup>21</sup> FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatáselmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 27. p.



Fukuyama írja Államépítés című könyvében: nem az a kérdés, hogyan szorítsuk vissza az államot, hanem az, hogy hogyan építsük újra fel azt a kisebb, de erősebb, hatékonyabb államot. Hozzátenném, alkotmányos keretek között.<sup>22</sup> Az olcsó állam elmélete a trendekre pillantva, valóban illúziónak mondható.

A polgár a nemzetét, országát általában jobban szereti, mint saját államát. Jó oka van rá, a „dúvad” állam adóztat, büntet, bürokratikus, hatóságot játszik, alattvalónak néz, átláthatatlan. Történelmi oka is van rá, soha nem érezte a magáénak, a mindenkori rezsimeknek volt állama és nem a társadalomnak. Az állam folyamatos deficittel küzd, működésében évszázadokon keresztül állandósult az ideiglenesség a periféria probléma következtében. Az elmúlt 25 évre is így tekintenek sokan. Holott tudnunk kellene azt és tudatosítani, hogy egy demokratikus társadalomban az alkotmányos állam nem ősellenség: határozott társadalmi rendeltetése van, a közjó szolgálata. Az államnak nehezen találunk filozófiát, a közjónak és a közjavakkal való jó kormányzásnak annál könnyebb.<sup>23</sup>

A kancellár-demokrácia intézményét az összehasonlító alkotmányjog tudomány ma úgy ítéli meg, mint az egyik, stabilitást adó, elfogadott alkotmányos megoldást. Ez tehát a paktum egyik pozitívuma is lehet. Kétségtelen tény, hogy a közép-európai rendszerváltozásokra, a francia és a német kormányzati rendszereknek, alkotmányoknak (1949-es bonni, 1958-as francia) nagyobb kisugárzó hatása volt, mint a westminsteri, illetve a washingtoni modelleknek. Csendben jegyzem meg, hogy a kancellár-demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez nagyon hasonlónak válni.<sup>24</sup>

**III.2.** Ami az 1990-es államfő-választási megoldás utórezgéseit illeti, hat parlamenti államfőválasztás tapasztalata alapján elmondható, hogy bár az intézmény működik, de kuriozitása változatlanul egyedülálló.

<sup>22</sup> FRANCIS FUKUYAMA: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest 2005. 153–155. p., lásd továbbá STUMPF ISTVÁN: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest 2014.

<sup>23</sup> WALTER LIPPMANN: *A közjó filozófiája*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest 1993.

<sup>24</sup> Lásd a JUAN J. LINZ: *Az elnöki rendszer veszélyei*, továbbá DONALD L. HOROWITZ: *A demokratikus rendszerek összehasonlítása* című cikkeiről zajló vitát. *Politikatudományi Szemle* 1992/1. sz.

Az Alaptörvény látszólag nagyot változtatott az intézményen, mivel a háromszavazatos modellt kétfordulósá és kénapossá egyszerűsítette. Az valóban lényeges változási iránynak tekinthető, hogy a jelölés rendje átalakul, csak egyszeri jelölés van, s a jelölés érvényességéhez ötven képviselő helyett, a képviselők egyötödének írásbeli ajánlása szükséges (ez 199 fős parlamentre modellezve 40 képviselőt jelent).

Az alkotmánynak korábban nem mindenben megfelelő gyakorlatot szentesítette az az eljárási szabály, hogy az új köztársasági elnököt a megbízási idő lejárta előtt legfeljebb hatvan nappal kell megválasztani.

E változások ellenére véleményem szerint az Alaptörvény a lényeget nem érinti, a döntéshozatal végén ottmaradt az 1946 óta jól ismert tétel, miszerint: „... a köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta”. Ezt a relatív többséges szabályt a nemzetközi összehasonlítás alapján is kuriózunak tarthatjuk. Az alkotmányosság klasszikus alapelvei és a legitimitáció szempontjából komoly aggályokat vet fel, lehetővé teszi, hogy a parlamenti kormánytöbbség adja az államfői tisztséget, sőt értelmezhető úgy is, hogy három képviselő (a házelnök + két honatya) legitimálhatja a köztársasági elnököt. A relatív többséges szabályt próbálták enyhébb változatban is értelmezni, bekapcsolva az értelmezésbe az alkotmánynak az Országgyűlés határozatképességére vonatkozó tételét. E nézet szerint lehet úgy is értelmezni a rendelkezést, hogy az alkotmányozó hatalom nem alkotott speciális határozatképességi szabályt a köztársasági elnök választásának harmadik fordulójára.<sup>25</sup>

Az Alaptörvény annak ellenére továbbviszi az 1946-os örökséget, hogy – az 1989–90-es megoldással ellentétben – semmiféle jogfolytonosságot nem vállal fel az 1946-os törvénnyel, sőt éppen ellenkezőleg, a Nemzeti hitvallás történelmi narratívájában az 1944. március 19-e és 1990. május 2-a közötti időszakot az állami önrendelkezés, az alkotmányos rend és a demokrácia nézőpontjából irrelevánsnak tekinti.

Megítélésem szerint az Alaptörvény azt vitte tovább (a választási rendet), amin feltétlenül változtatni kellett volna, és azt zavarta össze, amiben az 1946-os törvény koherens volt. Nevezetesen a parlamentáris köztársaság állam- és kormányformáját.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> CSINK LÓRÁNT i.m. 83–84. p., KOVÁCS VIRÁG: A köztársasági elnök. In: Jakab András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I. kötet*. Századvég, Budapest 2009. 987–991. p.

<sup>26</sup> KUKORELLI ISTVÁN: Az 1946. évi I. törvény közigazgatási jelentősége és mai üzenete.



Mi lehet az üdvöztető megoldás? Régi történelmi vita ez és megosztott benne a közjogtudomány is. Igazi értékvitáról van szó, amelyben általában az elitisták, a liberálisok, a tradicionális parlamentarizmus-védők a parlamenti választás, a részvételi demokrácia hívei, a populisták, a népbarátok a közvetlen választás mellett érvelnek.

A megoldást keresve, mit üzen a történelem és a nemzetközi összehasonlítás? Ami a történelmi trendet illeti, a huszadik század első feléhez viszonyítva, feljövőben van a közvetlen elnökválasztás a parlamentáris köztársaságokban.

Az Európai Unió huszonhét tagállamára szorítkozva (hét monarchia, húsz köztársaság), s a húsz köztársaságban tizenkettő a közvetlen, nyolc a különféle közvetett választási mód és csak két államban hasonlatos az egykamarás magyar megoldáshoz egyáltalán közelítő választási mód.

A közvetlen választás elterjedése és az új alkotmányfejlődési trendek árnyalják a közvetlen választással szembeni legsúlyosabb ellenérvet, miszerint a parlamentarizmus történelmi lényegébe nem illik más, közvetlenül választott szerv, a „versengő” legitimáció. Azt gondolom, hogy a parlamentarizmus történelmi lényege, a bizalmi sáv, a végrehajtó hatalom felelőssége, amelyről az alkotmányok fokozatosan leválasztják az államfőket. Nem az ellenjegyzés jogkörök elapadásának egyébként veszélyes tendenciájával értek egyet, hanem azzal, hogy az államfői funkció jellegével, rendeltetésével (például kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) sokkal jobban összefér a közvetlen legitimáció, mint a közvetett. Az államfő nemzeti intézmény, az Alkotmánybíróság értelmezéseiben a végrehajtó hatalmon kívül és felül áll.

Számos publikációban olvasható ellenérv, hogy a közvetlen választás a zsákmányrendszer szerint működik, az ilyen elnök egyre több hatáskört követel magának, a modell a prezidencializmus irányába mozdulhat el. A valóságra ez egyáltalán nem jellemző az alkotmányos demokráciában, (a diktatúrák megítélése más kérdés). Az intézmény hatásköre és választási módja között kétségtelenül van összefüggés, ám ezek jól különválasztható és különválasztandó kérdések. Az államfőnek a parlamentáris kormányzati rendszerben való hatásköri elhelyezése az alkotmányozó hatalom feladata, s az alkotmányőr államfő hatáskörét nem lépheti túl.

In: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég, Budapest, 2006. 32–38. p.

A következő vitakérdés, hogy vajon melyik választási mód pártosít jobban? Állást tudunk-e foglalni határozottan a pártfüggőség nagyságrendje alapján valamelyik választási mód mellett?

Nézetem szerint a közvetlen választás nagyobb nyilvánosságot teremt, jobban méri a jelöltek alkalmasságát. Attól tartok, hogy a belső pártalkuk – nem függetlenül az adott párt jellegétől és felépítésétől – jobban foglyul ejthetik az államfőket, „a minden magyar, német, amerikai, francia... polgár elnöke kívánok lenni” ünnepi fogadalom pillanatában és azt követően is. Jellemzően pártkatonaként viszonyul hozzájuk a közvélemény. A közvetlen választás, bár döntően a pártpluralizmusra épül, mégsem kizárólag arra alapozza ezt a nemzeti intézményt.

Az értékvitában demagógiának is minősíthető gyengébb érvek a közvetlen elnökválasztás mellett, hogy

- ez a módszer demokratikusabb (ez demokrácia-felfogás kérdése);
- a nép ezt akarja (lásd felmérések, népszavazási kezdeményezések);
- ez a választási mód közjogilag nagyobb legitimációt ad.

A válasz itt sem hit kérdése, a magyar megoldás a második forduló miatt a legitimáció nézőpontjából több mint vitatható.

A közvetlen választás, jól tudom, komplex alkotmányjogi kérdés és jóval bonyolultabb, mint a parlament általi, gyors többségi legitimáció. Az 1946-os modell fennmaradásának több, mélyebb oka is lehet a direkt politikai összefüggések mellett. Történelmünkben nincs nagy hagyománya a köztársasági eszmének és a közvetlen választásnak.<sup>27</sup> Hagyománya van viszont annak, hogy a parlamenttől ered minden legitimáció, amely szokatlanul nagy parlamenti túlhatalmat jelent egy, a hatalommegosztásra épülő, modern demokráciában. Ez a többségi elvet valló nézet a 2010–14-es parlamenti ciklusban, a kétharmad birtokában érezhetően megerősödött és jellemzi az Alaptörvény több intézményét is. Egybecseng vele az államfő választási módja is.

A történelmi alkotmányhoz való visszatérés idején sokan abból indulnak ki, hogy ugyanolyan elnök kell, mint amilyen a király a parlamenti rendszerekben. Megjegyzem, Magyarországon parlamentáris monarchiában legfeljebb két királyunk és egy kormányzónk volt.

<sup>27</sup> PÖLÖSKEI FERENC: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Cégér Kiadó, Budapest, 1994.

Személy szerint demokrácia-deficitnek tartom, hogy a választópolgárok sohasem dönthettek erről a kérdésről. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat és a 2011-es Alaptörvény után pedig kizárt a népszavazás kezdeményezése ebben a kérdésben.

Az érvek, ellenérvek mérlegén számomra a mérleg nyelve huszonöt éve változatlanul a közvetlen választás felé billen, bár nem ellenzem a köztes, például a kétkamarás megoldásokat sem.<sup>28</sup> Az államfő legfőbb funkcióihoz (a többség korlátozása, válságkezelő szerep, kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) nagy legitimációs munícióra van szükség. Csak ennek birtokában lehet elfogadott „közvetítő”, „hídverő”, „horgonyember”, „a nemzet első polgára”.

Alkotmányos felfogásom szerint az államfő kicsit olyan, mint a nemzeti felségjelvények, s tudjuk, hogy a felségjelvényeket a nép legitimálta történelmileg. Történelmi hagyományaink körébe tartozik az is, hogy a népnek szabad uralkodóválasztási joga volt, a koronázás a nép jelenlétében és megkérdezésével történt.<sup>29</sup>

**III. 3.** Idestova hat parlamenti cikluson keresztül vizsgázott az Alkotmánybíróság előtt is a mindenkor ellenzék részére – hacsak nincs kétharmados parlamenti többség – többletjogokat biztosító, a kormányzóképeséget korlátozó kétharmados törvények intézménye.

A kétharmadoságnak széleskörű irodalma van, hálás témája ez a mai alkotmányjog-tudománynak is.<sup>30</sup> PhD-dolgozatok témájaként hagyják jóvá a doktori iskolák a kétharmadoságot, annyi kutatóval van benne a kérdés bonnyolulttá válása és már-már megoldatlansága miatt (lásd például a törvények visszautaló kétharmadosági klauzulája).<sup>31</sup> Sokan a magyar alkotmányos

<sup>28</sup> SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. (első lábjegyzet 97–144. p.), DEZSŐ MÁRTA: A második kamarák alkotmányos funkciói. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, 2011. 56–61. p.

<sup>29</sup> BEKE-MARTOS JUDIT: Állami legitimációs eljárások és államfői jogkör 1867–1918 között. PhD dolgozat, Budapest. Kézirat, 2011.

<sup>30</sup> SOLTÉSZ ISTVÁN: *Bibliográfia*. Kétharmados (sarkalatos) törvény címszavát. Kiadja a Parlamenti Módszertani Iroda, 2012. 843–845. p.

<sup>31</sup> Két frissebb, a témába vágó PhD munkára utalnék: SZALAI ANDRÁS: *A parlamentáris*

rendszer, a kormányzás, a jogalkotás, a jogbiztonság egyik életveszélyes irányának tartják ezt az intézményt: benne vagyunk az alagútban, a spirálban. Az új Alaptörvény sarkalatos törvényi katalógusa továbbment ezen a rossz úton. Az ős bűn az 1989-es alkotmányban és mindenekelőtt a paktum utáni szövegben keresendő.

Az elmúlt negyedszázad alkotmánytörténetének egyik legjelentősebb mozzanata volt a pár nap alatt nyélbe ütött paktum, amely ma is meghatározza alkotmányos mindennapjainkat. Az új Alaptörvény legitimé tette ezeket a széleskörűen vitatott és nemzetközileg ismeretlen megoldásokat is. Az MDF–SZDSZ megállapodása a vizsgált három tárgykörben is velünk élő történelem.

*kormányzat alkotmányos korlátai*. PhD értekezés, Kézirat 2014. SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR: A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben. *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat* 2013/2. szám 2013. 11. 10. 1–24. p.

Tóth Károly

## A „kétharmados” törvények<sup>1</sup>

### *Mi a törvény?*

Erre a kérdésre a *jog területén* igen formális, már-már gyanúsán egyszerű választ adhatunk: törvény a *parlament* (nálunk az Országgyűlés) által *elfogadott jogszabály*.<sup>2</sup>

Törvényt általában senki más, csak a legfelsőbb, választott képviselői szerv hozhat, konkrétabban: a törvényalkotás az *Országgyűlés* kizárólagos hatásköre.<sup>3</sup> Azzal, hogy a törvényt *jogszabálynak* neveztük, egyrészt elhatároltuk más, szintén kötelező, de jogszabálynak nem minősülő előírástól (általános vagy egyedi határozat, utasítás stb.), valamint az egyéb jogszabályoktól (rendeletek), amelyeket nem a parlament, hanem a többi jogalkotó szerv bocsát ki, másrészt elhatároltuk az Alaptörvénytől is [*Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*], amely egyrészt

<sup>1</sup> Előre kell bocsátani, hogy „kétharmados törvények” pedig a *jogszabályokban* *nincsenek*, ez csak az Alkotmánybíróság terminológiájában és a politikai zsargonban létezik. Így nevezték a rendszerváltás folyamatában az események közvetlen részesei-alakítói azokat a törvényeket, amelyeket később olyan törvényekként írtak be az Alkotmányba, amelyek „*elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*”.

<sup>2</sup> Témánk szempontjából elegendő ennek a fogalomnak a használata, azzal a megjegyzéssel, hogy a jogirodalomban számos egyéb megközelítés is ismert. Lásd pl. PETRÉTEI JÓZSEF: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a polgári demokráciában*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. – Persze, az irodalmi meghatározások egy része inkább jogbölcséleti vagy jogszociológiai, semmint alkotmányjogi, emiatt is esik ki mostani érdeklődésünk köréből.

<sup>3</sup> Ez az állítás még akkor is igaz, ha a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET), amely 1949–1989 között létezett hazánkban, jogosult volt az általa alkotott jogszabállyal módosítani vagy hatályon kívül helyezni a törvényt. Ám mert törvényhozásra kizárólag az Országgyűlés rendelkezett hatáskörrel, a NET „csak” *törvényerejű rendeletet* adhatott ki.

nem törvény formájában jelent meg,<sup>4</sup> valamint az *Alaptörvény nem is jogszabály*.<sup>5</sup>

Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy az a fogalom, amely szerint a törvény a polgárok nagyobb csoportjait érintő, normatív tartalmú jogszabály, nem alkalmazható, hiszen pl. egyes személyek vagy események jelentőségét megőrkítő törvények aligha állapítanak meg sok ember számára kötelező magatartási szabályokat, elsősorban nem is jogi, hanem erkölcsi jellegűek.<sup>6</sup>

A törvények csoportosítása tulajdonképpen jellegük szerinti osztályozásukat jelenti. A csoportképző ismérvek kiválasztásának értelmét az egyes törvényfajták alkalmazásának szempontjából lehet értékelni, amely eligazítást nyújthat arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen törvény kerüljön kibocsátásra. A szóba jöhető sokféle szempont közül az alábbi felosztások tűnnek relevánsnak:

- 1/ az *elfogadási mód* szerint;
- 2/ az *alkalmazási jelleg* szerint, valamint
- 3/ *tartalmuk* szerint történő osztályozás.<sup>7</sup>

*Ad 2/ A törvények alkalmazásuk jellegük szerinti felosztása.* – E megkülönböztetés *egyrészt* funkcionális jellegű különbségtételt tesz lehetővé,

<sup>4</sup> Elegendő itt csupán az eltérő jelölésre utalni. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 21. § (3) bek-e szerint »... a törvény megjelölése – az alábbi sorrendben – a) a törvény címét, b) a „szóló” kifejezést, c) a törvény kihirdetésének évét arab számmal, d) az „évi” kifejezést, e) a törvény sorszámát római számmal és f) a „törvény” kifejezést foglalja magában« (mint pl. korábban a „Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény”).

<sup>5</sup> Vö. Alaptörvény (2011. április 25.) *T) cikk* ... (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

<sup>6</sup> Így pl. az 1953. évi I. törvény Joszif Visszarionovics Sztálin generalisszimusz emlékének megőrkítéséről, vagy az 1990. évi XXVIII. törvény Az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról.

<sup>7</sup> DR. KISS LÁSZLÓ – DR. PETRÉTEI JÓZSEF: *A törvényhozástan alapvonásai*. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 109. p. (*Kiemelések az eredetiben.*) – Mivel témánk részletesen az 1/ pontban foglaltakhoz kapcsolódik, praktikus, ha a felosztás 2/ és 3/ pontjának lényegét először röviden áttekintjük...

amely az állam szerepvállalásának jellegével (beavatkozó vagy szolgáltató állam) és mértékével függ össze, *másrészt* alapjogi vonatkozása is figyelemre méltó, mivel az egyes alapjogok érvényesítésének a lehetőségére is utal. Mindezeknek megfelelően a főbb csoportok a következők:

a/ *Beavatkozást – a közhatalom közvetlen érvényesítését – lehetővé tevő törvények*, amelyek az egyén szabadságát csak az individuális vagy közösségi érdek védelmére tekintettel korlátozzák (pl. büntető törvénykönyv, szabálysértési törvény).

b/ *Szolgáltatást, szükségletkielégítést biztosító törvények* azok, amelyek meghatározzák az igénybe vehető szolgáltatás előfeltételeit és bizonyos igények teljesítését teszik lehetővé (pl. a szociális törvények, a költségvetési törvény).

c/ *Magánjogi viszonyokat szabályozó törvények* azok, amelyek a magánjog alanyainak egymás közti kapcsolatait rendezik, mégpedig a kiegyenlítő igazságosság elvének érvényesítésével (polgári törvénykönyv, családjogi törvény).

d/ *Szervezeti és intézményi törvények*, amelyek kialakítják és részletesen szabályozzák azokat az (állami) szervezeti és (jog)intézményi kérdéseket, melyek nélkül az alkotmányos berendezkedés felépítése és működése, továbbá az effektív jogérvényesítés nem lehetséges (pl. bírósági törvény, párttörvény, önkormányzati törvény).

e/ *Eljárási és részvételt biztosító (participációs) törvények*, amelyek az előzőhöz kapcsolódva az (állami-jogi) folyamatok menetét és a közreműködés lehetőségeit határozzák meg, konkretizálva az eljárásjogi garanciákat (pl. a polgári és büntető eljárást szabályozó törvények, a választójogi törvények, a népszavazásról szóló törvény).<sup>8</sup>

*Ad 3/ A törvények tartalmuk szerinti felosztása.* – E felosztási módon belül egyrészt a szabályozandó viszonyok, másrészt a törvénybe foglalt rendelkezések jellege szerinti megkülönböztetés jöhet számításba.

a/ *A szabályozandó viszonyok alapján* a törvények tulajdonképpen a jogágaknak megfelelően csoportosíthatók. Ez a megkülönböztetés azonban viszonylagos, mivel egy törvényen, mint jogszabályon belül több jogágba tartozó, illetve több jogágot érintő szabályozási tartalom különböztethető meg.

<sup>8</sup> Vö. és további részleteket lásd DR. KISS LÁSZLÓ – DR. PETRÉTEI JÓZSEF: *i. m.* 111. s. köv. p. (*Kiemelések az eredetiben.*)

b/ A rendelkezések jellege szerinti megkülönböztetés is viszonylagos, mivel a törvények nem csak általános-absztrakt jogi normákat foglalnak magukban, hanem sokszor – vegyesen – egyedi intézkedéseket, politikai célkitűzéseket, illetve szimbolikus, deklaratív jellegű megállapításokat is.<sup>9</sup>

Témánk szempontjából az 1/ elfogadási mód szerinti kategorizálás a fontos. Ebbe a körbe tartoznak

a/ az alkotmánytörvény, illetve az alkotmánymódosító törvények, amelyeknek kiemelkedő jelentőségük van a jogrendszer egésze szempontjából;

b/ sarkalatos (vagy organikus) törvények, amelyek az alkotmány alapján kerülnek kibocsátásra, kiemelt törvények, amelyek az alkotmány alatt, de a parlamenti törvények felett helyezkednek el, ezekkel szemben elsőbbséget élveznek;

c/ minősített többséggel elfogadott törvények, amelyek az elfogadáshoz megkövetelt többség szerint tovább tagolhatók;

d/ egyszerű törvények, amelyek a határozatképes parlament esetében a többségi elv érvényesülését kívánják meg.<sup>10</sup>

Ehhez a szerzők még hozzátesszik, hogy a törvények közötti hierarchia egyértelmű rögzítése biztosítja a különbözőképpen elfogadott törvények közötti ellentmondás klasszikus jogelvi feloldását. E jogelv szerint az alacsonyabb hierarchiai fokon álló törvény nem lehet ellentétes a magasabbal. Ez azonban a törvények összeütközésének problémáját csak akkor oldja meg, ha az egyes törvényfajták közötti hierarchia-különbség fennáll. Törvényi összeütközésről akkor van szó, ha valamely tényállást több törvényi előírás eltérő szabályozási tartalommal határoz meg.<sup>11</sup>

Meg kell jegyezni, hogy a „törvények közötti hierarchia” megnevezés szakmai szempontból pontatlan, ezért kifogásolható.

A „hierarchia” a köznyelvben alá-fölérendeltséget, alávetettséget jelent, a jogban pedig a jogszabályok hierarchiájáról szoktak beszélni, ami

<sup>9</sup> Vö. és további részleteket lásd Dr. KISS LÁSZLÓ – Dr. PETRÉTEI JÓZSEF: *i. m.* 112. s. köv. p. (Kiemelések az eredetiben.) Ugyanitt részletezik, lásd a törvény funkcióit is.

<sup>10</sup> Az általunk végzett feldolgozás során természetesen figyelembe vesszük e felosztást, ám némi eltéréssel, ugyanis ebben nincs kifejezetten szó pl. az alkotmányjerejű törvényekről, valamint az ún. „kétharmados” törvényekről, nekünk pedig a kategóriák is elsődleges fontosságúak...

<sup>11</sup> Vö. és további részleteket lásd Dr. KISS LÁSZLÓ – Dr. PETRÉTEI JÓZSEF: *i. m.* 109. s. köv. p. (Kiemelések az eredetiben.)

azt jelenti, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szinten állóval, mert ha ellentétes, az az alacsonyabb érvénytelenségét okozza.

A hierarchia rendjét az Alkotmány, illetve Alaptörvény (és a jogalkotásról szóló törvény) általában pontosan meghatározta, ez adott támpontot a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Azért „általában”, mert voltak és vannak is sajnálatos „kivételek” e pontosnak és zártnak várt rendszerben. A korábbi Alkotmány hatályban léte idején, 2004. május 1-én – Magyarország Európai Unióhoz csatlakozásával egyidejűleg – a Magyar Nemzeti Bank elnöke felhatalmazást kapott rendelet kibocsátására, azzal, hogy rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Csakhogy a Kormány rendelete szintén csak a törvénnyel nem lehetett ellentétes, tehát nyitva maradt a kérdés: mi volt a „viszony” a hierarchia szempontjából e kétfajta rendelet között.<sup>12</sup>

Sajátos szabályozási-szerkesztési „szépséghibát” rejt az Alaptörvény is a T) cikkében: „(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

A jogi jellegű szöveget nem először olvasó ember számára kézenfekvőnek látszik, hogy a jogszabályok felsorolása logikus módon, tehát a hierarchia rendjében történt, azaz a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes „törvénnyel, kormányrendelettel és miniszterelnöki rendelettel”, csakhogy a 18. cikk (3) bekezdése másképpen szól: „A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.” – Itt már a kormánytag és az MNB elnöke rendeletének hierarchia-béli helye „felcserélődött”.

Eltekintve az imént említett kérdésektől, az mindenesetre egyértelmű, hogy sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem ismeri a törvények közötti

<sup>12</sup> Persze, a kétfajta jogalkotó feladatkörének eltérő volta, a bankelnök speciális működési területe valószínűtlenné tette az ugyanarra a tárgyra vonatkozó „kettős” rendeletalkotást, az alkotmányozástól mindenképpen elvárható a pontosabb szabályozás... Egyébként ugyanez a probléma megmaradt az Alaptörvényben is.

hierarchiát, azaz nincs „alacsonyabb hierarchiai fokon álló törvény”! Ez 2012. január 1-e óta még nyilvánvalóbb, hiszen ez utóbbi nem is *törvény formájában* jelent meg. – A félreértések elkerülése érdekében hangsúlyozni kell, hogy itt nem az Alkotmányról és az ún. alkotmányerejű törvényről beszélünk, mert „Az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények egyfelől, illetve az egyszerű többséggel elfogadható törvények másfelől, tartalmilag és formailag is tiszta hierarchikus rendet alkottak” – amint ezt az Alkotmánybíróság ki is mondta a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában.

De csak ezek! Maguk a törvények nem – erre később visszatérünk.

### *Alkotmány(törvény), alkotmánymódosítások*

Nem lehet vitás, hogy az alkotmány(törvény) az elsődleges, meghatározó dokumentum minden modern állam jogrendszerében.<sup>13</sup>

Az alkotmány(törvény) az írott alkotmányok ún. *kartális* változatához tartozik, azaz egyetlen ünnepélyes okmányba (görög eredetű latin szóval: charta) foglalták és kifejezetten megjelölték (leírták), hogy az az adott állam alkotmánya, pl. „1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság alkotmányáról”.

Kivételesen előfordul, hogy az írott alkotmány rendelkezéseit több alkotmánytörvény, vagy pontosabban meghatározott több közönséges törvény foglalja magában. Az írott alkotmány e típusának első általánosan ismert képviselője az 1875 és 1940 között hatályos francia alkotmány volt, mely három alkotmánytörvényből állt (1875. február 24., 25. és július 16-án elfogadott alkotmánytörvények). Az írott alkotmány e válfaja mellett az egyes törvények *alkotmánytörvény jellegét* az bizonyítja, hogy mindhárom törvény módosítása a közönséges törvényektől eltérő különleges eljárás alá esett.

*Az íratlan alkotmány esetén több, a történeti fejlődés különböző időszakaiban elfogadott különböző szintű írott és íratlan (szokásjogi) jogszabály*

<sup>13</sup> Most kizárólag a törvényhozásra egyébként feljogosított szerv által (esetleg törvény formájában) elfogadott alkotmányról beszélünk; mellőzzük a népszavazással vagy alkotmányozó nemzetgyűlés által elfogadott alkotmány vizsgálatát, úgyszintén a 2012. január 1-én hatályba lépett „Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)” c. dokumentum vizsgálatát is, mert ez utóbbit nem törvény formájában alkotta meg az Országgyűlés (és nem is jogszabály)...

*foglalja magában a hatályos alkotmány szabályait.* Ezért az *íratlan alkotmányt* gyakran *történeti alkotmánynak* is nevezik.<sup>14</sup>

Ide kívánczik egy fontos megjegyzés. „Nagy-Britanniának nincs írott, egy dokumentumba foglalt, kartális alkotmánya, ezért gyakran mondják, hogy a szigetországnak íratlan alkotmánya van. Ez azonban nem igaz, miután írott törvények, elvek, parlamenti konvenciók, királyi prerogatívák, bírósági határozatok együtt képezik az angol alkotmányt. Ezek a dokumentumok, szokások azok, amelyek meghatározzák a kormányzás rendszerét.”<sup>15</sup> – A megjegyzés inkább egy félreértés eloszlátását célozza: az alkotmány íratlan volta ugyanis nem arra utal, hogy annak szövege „nincs leírva”, azaz nem található meg írásban,<sup>16</sup> hanem azt jelenti, hogy *nincs meghatározva* azoknak a forrásoknak, dokumentumoknak (törvényeknek, elveknek, bírósági határozatoknak stb.) a köre, amelyeket az alkotmányhoz tartozónak kell tekinteni, amelyek együtt adják az alkotmányt.

Példával illusztrálva: írott alkotmány esetén pontosan tudható, hogy mely jogszabály tekintendő az adott állam alkotmányának/alaptörvényének (pl. Magyarország esetén korábban az 1949. évi XX. törvény, 2012. január 1-től Magyarország Alaptörvénye [2011. április 25.] a hatályos). Persze, az írott alkotmány állhat *több törvényből* is, mint pl. *Svédország* esetén az 1809-es alkotmánya szerint ide kell sorolni a kormányformáról, a trónöröklésről, a sajtószabadságról és a véleménynyilvánítás szabadságától szóló törvényeket, de hasonlóképpen több törvényből állt az azóta felbomlott *Csehszlovákia* alkotmánya is, mégpedig az 1960. július 11-i alkotmányból, az 1968. októberi – a csehszlovák államszövetségről, és a szintén 1968. októberi – a nemzeti-ségek helyzetéről szóló alkotmánytörvényekből). Fontos ismerv, hogy mindegyik „külön” törvényt ekként, azaz kifejezetten „alkotmánytörvény”-ként fogadják el, vagy utólag nyilvánítják az alkotmány „részének”. Íratlan alkotmány esetén viszont az a jellemző, hogy bár ezek is nagyrészt írott, a jogalkotási folyamat során létrejött jogszabályok, semmi sem utal azonban az alkotmányos szintre, hanem a tárgyük alapján, *mondhatni: tetszés szerint*

<sup>14</sup> KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* JATE Kiadó, Szeged, 1990. 254. s. köv. p.

<sup>15</sup> VÖ. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: 1. Alaptanok. In *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* (Szerkesztették: Trócsányi László és Schanda Balázs, Csink Lóránt közreműködésével). Harmadik, átdolgozott kiadás, hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. őszi kiadás, 36. p.

<sup>16</sup> ... amelyet egy joghallgató az alkotmányjogi vizsgáján még azzal egészített ki, hogy emiatt „az íratlan alkotmány szájhagyomány útján terjed”...

sorolják ide a különböző jogszabályokat (pl. amelyek a parlementre, önkormányzatokra, választójogra, alapjogokra stb. vonatkoznak). – *Angliának* ma is íratlan alkotmánya van. Ezért nem lehet pontosan meghatározni, mely jogszabályok (vagy a szokásjog mely részei) tartoznak az alkotmányos szintre. Ezt mutatja a gyakorlat is. Általában ide szokták sorolni a következő dokumentumokat: Magna Charta Libertatum (A nagy szabadságlevél, 1215); The Petition of Rights (A Jogok Kérvénye, 1628); Habeas Corpus Act (1679); Bill of Rights (A Jogok Törvénye, 1689); Act of Settlement (Trónöröklési Törvény, 1701); The Parliament Act (Törvény a Parlamenti-ről, 1911); Statute of Westminster (Westminsteri Statutum, 1931); The Parliament Act (Törvény a Parlamenti-ről, 1949), Human Rights Act (Emberi Jogi Törvény, 1998). De pl. a világ összes alkotmányait tartalmazó gyűjtemény *közel 350 dokumentumot és írott jogszabályt* (statute) említ az alkotmány/jog forrásaként.<sup>17</sup>

Az, hogy nincs meghatározva, mely jogszabályok és egyéb dokumentumok tartoznak az (íratlan) alkotmányhoz, lehetőséget ad eltérő, sajátos értékelésekre is. Közismert, hogy hazánkban – főképpen a XX. század, azaz az 1900-as évek első harmadában/felében – gyakran emlegették *Magyarország „ezeréves alkotmányát”*. Ez azért is lehetett némiképp feltűnő, mert az is közismert volt, hogy a világ legelső alkotmánya az Amerikai Egyesült Államokban lépett hatályba 1787-ben, Európában pedig Franciaországré volt az első 1791-ben: ezek legfeljebb egynegyed évezredek, igen messze vannak tehát az ezer évtől.

Ennek magyarázata aztán lehet az is például, hogy hazánk „ezeréves alkotmánya” az államalapító István király törvényeit, az Aranybullát és az azt követően megjelent alkotmányjogi tárgyú jogszabályokat, bírósági döntéseket, valamint a szokásjogot stb. foglalja magában. – Ennél talán fontosabb arra emlékeztetni, hogy a XX. század első évtizedeiben a magyar közjogtudományban megjelentek azok a felfogások, amelyek az alkotmányt az állam „megalkotottságával”, azaz lényegében az államszervezettel azonosították. „... az állam összetételének és szervezetének, vagyis megalkotottságának ... rendje az állam alkotmánya.”<sup>18</sup> Hasonlóképpen „Alkotmány alatt azt a

<sup>17</sup> TÓTH KÁROLY: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Magánkiadás, Szeged, 2010, 27. s. köv. p.; a világ összes alkotmányait tartalmazó gyűjteményre utaláshoz lásd A. P. Blaustein – G. H. Flanz (szerk.): *Constitutions of the Countries of the World*. Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1983.

<sup>18</sup> POLNER ÖDÖN: *Az állami élet néhány főbb kérdése*. Budapest, 1935.

*szervezetet értjük, amelyben az állam hatalmi élete lejátsszódik”*<sup>19</sup> – Szervezete viszont minden államnak van, kezdettől, az „alapításától” fogva, ez különíti el a társadalomtól, ez tehát hazánknak „ezer éve meglévő alkotmányt” jelent.<sup>20</sup>

Mára az alkotmánynak sokféle meghatározása alakult ki („a törvények törvénye”, „az állam önkorlátozása” stb.), de ezek inkább a népszerűsítő, vagy a politológiai irodalom kategóriái.

Ismeretes olyan fogalom is, amely az alkotmány tartalmára utal, hogy ti. szabályozza a társadalmi berendezkedés alapjait, az államszervezet legfontosabb elemeit, valamint az állampolgárok alapjogait. Ezzel az a probléma, hogy nem alkalmazható az ún. csonka alkotmányok esetében, amikor ugyanis hiányzik az alkotmányokban általában rendszerint meglévő tartalmi elemek valamelyike (mint pl. a politikai berendezkedés, alapvető jogok, államszervezet stb.). Itt jegyezzük meg, hogy az utóbbi időkben megjelentek a „különböző kiegészítő jelzőkkel” ellátott alkotmány-fogalmak, mint pl. pénzügyi alkotmány, gazdasági alkotmány, szociális alkotmány. – Nem kell hosszas utánajárás, hogy kiderüljön: ezek a kiegészítő jelzők bizony igen csalókák. Azért, mert pl. „a pénzügyi alkotmányon az alkotmánynak a közpénzügyekre vonatkozó szabályainak az összességét értik. Ide tartoznak Magyarországon többek között a költségvetésre, az Állami Számvevőszékre és a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó alkotmányi szabályok...” Nincs tehát szó valamilyen speciális alkotmány-fajtáról, hanem csak arról, hogy az alkotmány tartalma, szabályozási témái, tárgyai bővültek pénzügyi, gazdasági, szociális jellegű rendelkezésekkel az említett „klasszikus” tartalmi elemekhez képest.<sup>21</sup>

Leginkább elfogadható az a meghatározás, amely – ahogyan pl. a büntető törvénykönyvet a büntetőjog kódexének, a polgári törvénykönyvet a polgári jog kódexének, a munka törvénykönyvét a munkajog kódexének stb., – az alkotmányt az alkotmányjog kódexének tekinti, s egyben meg is különbözteti más törvényektől:

<sup>19</sup> MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog*. Pécs, 1929. 244. p.

<sup>20</sup> Hozzátevé, hogy mára az alkotmány fogalma is jelentősen átalakult, nem az állam „megalkotottságát” értjük alatta...

<sup>21</sup> Pl. a magyar Alaptörvény „pénzügyi alkotmánynak” tekintendő-e, azért, mert megjelennek benne a közpénzekre vonatkozó szabályok? Vö. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: 1. Alaptanok. In *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. I. m. 32. p.



*Az alkotmány az államjog kódexe, egy adott ország államjogának legfontosabb szabályait rendszerezett formában összefoglaló törvény (esetleg több, egymással összefüggő törvény), melyet a benne foglalt szabályok jelentősége, valamint gyakorlati realizálásuk különleges biztosítékai (az ún. alkotmányos garanciák) az ország közönséges törvényei fölé emelnek.*<sup>22</sup>

Az egyes jogági kódexektől tehát az különíti el az alkotmányt, hogy ez utóbbi nem a jogrendszer egy-egy szűkebb, speciális területének viszonyait rendező szabályokat kodifikálja, hanem az adott állam működése szempontjából legfontosabb terület, a közhatalom megszerzésének és gyakorlásának alaprendjét foglalja kódexbe.

Egyébként az (írott) alkotmányok túlnyomó része *törvény* („*alkotmánytörvény*”) formájában jelenik meg, tehát a törvényalkotásra feljogosított szerv (ez rendszerint az adott állam legfelsőbb szintű választott képviseleti testülete, a parlament), és rendszerint a többi törvénytől eltérő eljárási-szavazási mód alapján. Így hazánkban az összes képviselő (legalább) kétharmadának szavazatával.<sup>23</sup>

A különleges eljárásnak világosan meghatározott és logikus elvi oka-magyarázata van.

Az alkotmány szabályozási tárgyai olyan meghatározó, kiemelkedő jelentőségűek egy adott társadalomban, hogy e miatt kiemelkedő szempont a politikai stabilitás, azaz az alkotmány legyen alkalmas több eltérő politikai oldal számára is olyan ’közös játékszabálynak’, amely hatalma gyakorlásának alapja lehet. Ilyen esetben az egyes politikai erők az alkotmány fenntartásában és nem megváltoztatásában (lecserélésében) lesznek érdekelték. Az alkotmány elfogadásához (és módosításához) megkövetelt minősített többség célja éppen az, hogy a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait csak a többség és a kisebbség, más szóval, általában a kormányzó erők és az ellenzék konszenzusa útján lehessen megalkotni és megváltoztatni.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, A–J. Akadémiai Kiadó, Budapest, 7. p. Az Alkotmány címszó szerzője KOVÁCS ISTVÁN.

<sup>23</sup> A parlament általi elfogadás mellett az alkotmányozásnak egyéb módjai is ismertek. Ilyen az alkotmányozó nemzetgyűlés, vagy a népszavazás révén történő elfogadás. Mindkettőre van viszonylag új példa is: alkotmányozó nemzetgyűlés működött Bulgáriában (1991-ben) és Romániában (1991-ben); népszavazás döntött az alkotmányról Oroszországban (1993-ban).

<sup>24</sup> CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 32. s köv. p.

Az alkotmány módosítása is más, az általánostól szigorúbb előírások szerint történik. Magyarországon ennek meghatározása egyértelmű: az 1949. évi XX. törvény *eredeti* szövege szerint „Az Alkotmány megváltoztatásához<sup>25</sup> az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” – Világos ugyan, de most nem árt kiemelni, hogy ebben az esetben az *összes megválasztott képviselő legalább kétharmadáról* van szó, ami a képviselők kb. 67 %-át jelenti.

Vannak államok, amelyek az elfogadásról kifejezetten nem rendelkeznek, hanem csak a módosítás szabályait határozzák meg.<sup>26</sup>

Ezek az eljárások garanciális jellegűek. A több olvasatban (köztük viszonylag hosszabb szünetekkel) történő tárgyalás, az elfogadáshoz magasabb szavazati arány előírása, népszavazásra bocsátás stb. azt a célt szolgálják, hogy minél szűkebb körre szorítsák az alaptörvények módosításait, kizárják az „ötletszerű” változtatásokat. Az eltérő szabályok formálisan is elkülönítik a törvényhozás rutin-eljárásától, ugyanez az értelme annak is, ha az alkotmányt *nem törvény formájában* fogadják el. – Ez utóbbi megjegyzésre az is adja az alapot, hogy éppen Magyarország Alkotmányát (az 1949. évi XX. törvényt) összesen 54 alkalommal módosították;<sup>27</sup> ennek bizonyosan az is lehetett az oka, hogy a módosítás eljárása kizárólag annyiban tért el a közönséges törvények elfogadásától vagy megváltoztatásától, hogy több képviselő szavazata kellett hozzá...

## Alaptörvény

A magyar jogi irodalom latin nyelvű művei régebben a törvények bizonyos fajtáira általában a *lex fundamentalis* terminus technikust használták. A német nyelvű munkák ennek szó szerinti fordításával (Grundgesetz) operáltak. A XIX. század első évtizedeiben megjelent első teljes magyar nyelvű

<sup>25</sup> Később ez kibővült: a „valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához”, majd az 1989. évi XXXI. törvény alapján a „továbbá az alkotmányerejű törvények megalkotásához” szöveggel.

<sup>26</sup> Ezek a többi törvényhez képest szigorúbb feltételeket írnak elő. Néhány európai állam alkotmányának erre irányuló előírásait függelékben közöljük.

<sup>27</sup> Meghökkenő, hogy hazánk alkotmányát 2010. május 25-én, 2010. július 5-én (majd *másnap*), 2010. július 6-án, sőt (horribile dictu/scriptu!), 2010. augusztus 11-én, tehát *ugyanazon a napon* két alkalommal is módosították...

közjog (Beöthy Zsigmond: Elemi magyar közjog. Pesten, 1896) az alaptörvény megjelölést használja a latin *lex fundamentalis* szinonimájaként. [...] Magyarországon az „alap” szó nyelvújításkori kifejezésként jelent meg, s a köznyelv is, az irodalom is csak nehezen fogadta el. ... A magyar nyelv hivatalos nyelvként való bevezetésével párhuzamosan a Magyar Tudós Társaság által kiadott Törvénytudományi Műszótár (Buda, 1843) a *lex fundamentalis* magyar nyelvű megfelelőjeként több variánst is ajánl, de az alaptörvény ezek között nem szerepel.<sup>28</sup>

1848–49 után a kiegészítésig mind az alaptörvények, mind a sarkalatos törvények megjelölést használják. Így pl. Toldi Ferenc 1861-ben megjelent „közjogi segédkönyve” „A magyar birodalom alaptörvényei”-ről szól, ezzel szemben a hátramaradt iratokból 1864-ben „Magyarország sarkalatos törvényei, államjogi fejlődése 1848-ig” címmel adták közre Széchenyi István közjogi fejtegetéseit.

A helyzet a kiegészítés után sem változott. Boncz Ferenc 1877-ben közreadott „Magyar államjog” c. tankönyve pl. a magyar alkotmány „kútfojt” vizsgálva egymással azonosítja az alaptörvény illetve sarkalatos törvény terminus technikusokat. E szerint a közjogi törvények „közül is kimagasodnak azok, amelyek az alkotmány alapját s a kormányzat alakját, az uralkodás módját s az állampolgároknak az állam irányában közös és egyszersmind lényegesebb jogviszonyainak szabályozását foglalják magukban, és amely törvények ezen kiváló minőségüknel fogva *sarkalatos vagy alaptörvényeknek* neveztetnek” (I. m. 7. old. eredeti kiemelés.) – Jegyezzük meg: itt az *alaptörvény és a sarkalatos törvény – szinonimák!*

A századforduló táján viszont találkozunk olyan nézettel, miszerint a sarkalatos törvény megjelölés jobban kifejezi, hogy nálunk alkotmányos állam van. Az alaptörvény léte ugyanis még nem feltétlenül jár együtt alkotmányos kormányzással. A Magyar Jogi Lexicon pl. utal arra, hogy az alaptörvény megjelölést Oroszországban is használják, ahol is „az orosz Svod (a törvények gyűjteménye) I. kötetének I. része a legfelsőbb autokratikus hatalom megszentelt jogairól és a császári család jogállásáról” rendelkezik. Ennek ellenére a gyűjteménynek ezt a részét „az orosz birodalom alaptörvényeit (osznovnije goszudarsztvennie zakoni) tartalmazónak mondják”. (Vö. Magyar Jogi Lexicon, I. kötet. Bp., 1898. 181. old.)<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Vö. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* JATE Kiadó, Szeged, 1990, 195. p.

<sup>29</sup> KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* I. m. 196. p.

Az 1918-as július 10-i szovjet-orosz alkotmány címében is szerepelt a „Конституция (Основной Закон)” azaz az „Alkotmány (Alaptörvény)” szó pár, de ugyanez ismétlődött a Szovjetunió 1924-es, 1936-os és 1977-es alkotmányainak címeiben is. – Jegyezzük meg: itt az *alaptörvény és az alkotmány – szinonimák!*

Ehhez képest *Németország(i)* Szövetségi Köztársaság (Bundesrepublik Deutschland) 1949. májusi bonni dokumentuma a „Grundgesetz” (Alaptörvény) kifejezést tartalmazza a címében, ám ugyanebben az alaptörvényben szerepel a „Verfassung” (Alkotmány) szó is: „Arra a kérdésre, hogy miért nem alkotmánynak, hanem alaptörvénynek nevezik, a választ maga az alkotmány adja meg. Az alkotmány ugyanis preambulumban arról szól, hogy »az átmeneti időre« szóló új rend megalapozására törekszik. Továbbá: az alkotmány olyan németekről is intézkedik, »akiknek a közreműködése lehetetlen volt«. A preambulum tartalmazza azt a követelést is, hogy a »szabad önrendelkezési jog alapján« a német egység helyreállítására kell törekedni. Kimondja az alkotmány azt is, hogy hatályát veszti, ha a német nép »szabad elhatározással« hozott alkotmánya hatályba lép. Nem kétséges, hogy az »alkotmány« elnevezést a nyugatnémet alaptörvény megalkotói egy olyan okmánynak tartják fenn, amely az elképzelésük szerint létrejövő egységes Németország alkotmánya lesz. A nyugatnémet irodalom az »alaptörvény« fogalmát elemezve rámutat arra az ellentmondásra, hogy régebben ez a fogalom különösen fontos és tartós szabályozást jelentő jogalkotást jelentett, míg most ez az elnevezés csak »átmeneti időre« szóló jogalkotásra vonatkozik.”<sup>30</sup>

– Jegyezzük meg: itt az *alaptörvény és az alkotmány – nem szinonimák!*

*Románia* 1991. évi alkotmánya: „72. szakasz Törvénykategóriák (1) A parlament alkotmányos törvényeket, alaptörvényeket és köztörvényeket fogad el. (2) Az alkotmányos törvények tárgya az Alkotmány felülvizsgálása. (3) Alaptörvénnyel szabályozandó: a) a választási rendszer; b) a politikai pártok szervezése és működése; c) népszavazás szervezése és lebonyolítása; [...] p) a kizárólagos gazdasági övezet megállapítási módja; r) a többi olyan terület, amelynek tekintetében az Alkotmány alaptörvények elfogadását írja elő.” – Jegyezzük meg: itt az *alaptörvény és az alkotmány – nem szinonimák!*

A felhozott példák mindenesetre arra intenek, hogy önmagából az

<sup>30</sup> Dr. TÓTH KÁROLY bevezető tanulmánya a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye előtt. In *Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 309. p.

elnevezésből, a szóhasználatból, netán az előforduló esetek számából semmiképpen sem helyes, de legalábbis túlságosan kockázatos szakmai következtetéseket levonni a tényleges tartalom ismerete nélkül. Mint másutt kifejtettük, erre tipikus példaként az államtanács említhető, amely Európában is legalább ötféle tartalommal ismert.

Magyarország alkotmány-történetében is előfordul ugyanabban a dokumentumban az említett szópáros. Az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegének 71. § (1) bekezdése szerint „Az Alkotmány a Magyar Népköztársaság alaptörvénye”, és ez a mondat e törvény hatályban léte alatt (azaz 2011. december 31-ig!) lényegében változatlanul megmaradt: „77. § (1) Az alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.”<sup>31</sup> – Ez a terminológia mindenesetre egyértelművé teszi, hogy az alkotmány–alaptörvény terminus technicusokat hazánkban „formai–tartalmi” viszonyban lévőnek kell tekinteni, azaz azt mondja ki, hogy az a dokumentum, amely az „alkotmány” címet, megjelölést viseli, az tartalmilag olyan jogi kódex, amely a Magyar Népköztársaság/Köztársaság közjogi berendezkedésének legfontosabb kérdéseit („alapjait”, hatalmi szerkezetét, az alapvető jogokat) határozza meg a legmagasabb szinten.”<sup>32</sup>

Magyarországon 2012. január 1-e óta nem Alkotmány, hanem Alaptörvény van hatályban [*Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*]; ez hazánk jogrendszerének alapja, elfogadásához vagy módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, vele jogszabály nem lehet ellentétes – pontosan olyan előírások, amelyek korábban az Alkotmányunkban is szerepeltek.

Semmi túlzás nincs abban, ha azt állítjuk: az *alaptörvény és az alkotmány* nálunk ma *szinonimának* tekinthetők; e két fogalom *lényegét illetően* nincs különbség. Vegyük figyelembe azt is, hogy egy nép életében,

<sup>31</sup> „Az alkotmány tartalmát tekintve azért *alaptörvény*, mert kifejezi a társadalmi berendezkedés alapjait, meghatározza a társadalom és az állam viszonyát, megállapítja és biztosítja az alapjogokat, a jogegyenlőséget, szabályozza az államszervezet felépítését és működését.” TAKÁCS IMRE: 1. Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In *Alkotmánytan I.* i. m. 23. p. (Kiemelés az eredetiben.)

<sup>32</sup> Ezek a konnotációk, és az, hogy a szovjet-orosz, de a német közjogban is alkalmazott az „alaptörvény” elnevezés, enyhítheti azt a fenntartást, amely „Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)” elfogadását és hatályba lépését kísérte... Meg kell jegyezni, hogy ez a megállapítás nem mond ellent annak az alkotmány-fogalomnak, amely az alkotmányt egy jogágazat (az alkotmányjog) kódexének tekinti.

politikai-közhatalmi viszonyaiban végbemenő mélyreható változások általában *terminológiai-nyelvhasználati változásokat* is követelnek: ezek elmaradása nehezíti a tényleges változások megtörténtét. – E szempont mindenképpen „segíthette” a parlamentet abban, hogy alkotmány helyett alaptörvény, preambulum helyett „Nemzeti Hitvallás”, jogok és kötelességek helyett „Szabadság és felelősség”, kétharmados törvény helyett „sarkalatos” törvény stb. terminus technicusokat alkalmazzon.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Természetesen szó sincs arról, hogy csak ez lett volna az elsődleges szempont; a terminológia „megújításában” igen jelentős szerepet kaptak hazánk közjogi hagyományai (különösen jól mutatja ezt pl. a különböző szintű bíróságok elnevezése: járásbíróság; megyei bíróság → törvényszék; ítélőtábla; Legfelsőbb Bíróság → Kúria). – Ez óhatatlanul eszünkbe juttatja az ókori kínai filozófiának a jó kormányzásra vonatkozó tanításait, amelynek megismerése talán még ma is több egyszerű érdekességnél: „Hogy a népet, ha szükségét szenvedett, valaha is rendben lehetett volna kormányozni, olyasmiről a legrégebbi időktől mind a mai napig nem hallhatott senki” – olvashatjuk a Tőkei Ferenc válogatásában megjelent Kínai Filozófia ókori kötetében (III. k. 17. p.). Ezt Kia-Jo írta le már két évszázaddal Krisztus születése előtt a császárhoz intézett javaslataiban. A memorandumból azt is megtudjuk: *a jó kormányzás legfőbb akadályozója, ha az uralkodó eltűri, hogy túlságosan sokan legyenek olyanok, akik csak fogyasztanak, nem termelnek.* Minden rendbe jöhetne, ha elérhetnénk, hogy *mindenki saját erejéből, munkájából éljen „az ég alatt”* és a most csak „másodlagosan ügyeskedők” is visszafordulnának, megállapodnának elsődleges és hasznos foglalkozásukban, amihez értenek, aminek elismerten tudói. Ugyanennek a korszaknak a filozófusaitól, vagy tanácsadóitól olvashatunk olyan tanítást is, hogy *a jó uralkodáshoz nem feltétlenül kellene új törvények.* Sőt. Nagyon sok kiváló császár élt, aki igen jól kormányzott, bár egyetlen új törvényt sem hozott: hiszen a jó intézményeket, és ami talán még fontosabb „a jó tanításokat” (ma azt mondanók, hogy a jó politika kialakításához szükséges alapvető elveket) ezek a császárok már készen kapták, elődeiktől örökölték, csak arra kellett ügyelniük, hogy a már létező intézmények jól működjenek, a tanításokat betartsák. Ehhez pedig volt elég alkalmas emberük. (III. k. 26–27. p.) De e korszak filozófus tanácsadóitól tanulhatjuk meg azt is, hogy csak akkor kell változtatni a kormányzás rendszerén, ha új dinasztia, illetve olyan új császár jut uralomra, aki nem örököse a korábbinak. *Az új császárnak ugyanis bizonyítania kell, hogy a régi uralkodó rosszul kormányzott, nem volt jó, ezért nem tetszett az isteneknek.* ez volt az oka annak, hogy az egész Földet uraló Égiek új császárt, vagy új dinasztiát jelöltek ki az ország kormányzására. *Am ilyenkor is inkább a jó propagandán van a hangsúly.* El kell tudni hitetni a néppel, hogy az új uralkodó mindenben változást akar. Ennek érdekében persze valóban nagyon sok dolgot meg kell változtatni, mégis ügyelve arra, hogy a módosítások az uralom lényeges intézményeit ne gyengítsék. Így pl. nagyon *hasznos, ha az új császár nem költözik be a régi császári palotába, hanem újat választ,* vagy újat építtet, esetleg új várost jelöl ki székhelyéül. Nagyon hálás eszköz, *ha valamit módosít a naptáron, esetleg egy-két új ünnepnapot is*

Az Alkotmány szigorúan *csak jogi jellegét* van hivatva oldani pl. a Nemzeti Hitvallásnak az a megállapítása, hogy „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”.

### Alkotmányerejű törvények

Az alkotmányerejű törvények kategóriáját a rendszerváltás folyamatában elfogadott – az 1949. évi XX. törvényt, azaz az alkotmányt módosító – 1989. évi XXXI. törvény iktatta be jogunkba. Az ehhez fűzött *indokolás* elegendő magyarázattal szolgál:

*Alkotmányunk jelenleg csak az Alkotmány megváltoztatásához ír elő minősített többséggel hozott döntést. A Javaslat ezt két körben kívánja bővíteni. Bevezeti egyrészt az Alkotmány „tehermentesítése” céljából az „alkotmányerejű törvény” fogalmát, hiszen nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni. Ezek a törvények – amelyek részben a legfontosabb állami szervekre vonatkoznak, részben pedig az alapvető jogokat vonják szabályozási körükbe – az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét. Indokolt tehát, hogy elfogadásuk az Alkotmányhoz hasonlóan minősített többséggel történjen. Minősített többséget szükséges előírni emellett egyes személyi kérdésekben való*

*beiktat.* Az is igen hasznos lehet, ha valamilyen találó, jellegzetes új elnevezést ad annak a periódusnak, ami alatt uralkodik. Azaz: gondot fordít arra, hogy uralmának időszakát az újítások, az átszervezés sajátos, politikai korszakának tekintsék. Az is *nagyon jó, ha módosítja az egyenruhákat, de legalább az egyenruhák színét és így tovább.* Semmiképpen nem szabad azonban változtatni a kormányzás alapvető intézményein. Ez persze *nem jelenti azt, hogy nem adhat új nevet a már megszokott intézményeknek. Mindez áll a közigazgatás ügyeire. A közigazgatás látszólag apró-cseprő dolgokkal foglalkozik, ám a mindennapi élet rendje szempontjából ezek igen fontosak.* Mindent összefoglalva: nem szabad azonban hozzányúltni azokhoz a szabályokhoz és szokásokhoz, amelyek az emberek mindennapi életviszonyait rendezik. Ezeket úgy kell elfogadni, ahogyan hosszú idő óta léteznek. De *az általánosan kedvelt irodalmi műveket sem kell újraértelmezni.* Ha mindezekre tekintettel van, az új dinasztia is bizvást remélheti, hogy hosszú élete lesz a Földön, ahogy mi mondanánk – úgy sokáig fog élni „az Ég alatt” – ahogy ezt Kínában megfogalmazták. (Kiemelések – T. K.)

*döntéshez (pl. alkotmánybírák megválasztása, köztársasági elnök felölősségre vonás iránti eljárás megindítása), továbbá a társadalom életét befolyásoló legfontosabb egyéb döntésekhez (pl. hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot kihirdetése).*

Az alkotmányerejű törvény bevezetésének célja világos: az alkotmány „tehermentesítése”, úgy, hogy ezek magával „az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét”. Kérdés tehát, hogy ettől kezdve elvileg *megszűnik-e a magyar Alkotmány kartális jellege*; azaz alaptörvényünk nem egyetlen, ünnepélyes formában megjelenő dokumentum marad, hanem helyette az írott alkotmánynak a *több törvényből álló változata* lép, de *az írott jellege nem változik*, hiszen elvileg pontosan lehet tudni, hogy mely jogszabályok (azaz az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények) adják együtt hazánk alkotmányát.

Persze, csak elvileg, hiszen ténylegesen, gyakorlatilag ez a megállapítás nem mindig igazolható. Mivel nincs elválasztva az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, és ha a törvényben sincs semmiféle utalás annak jellegére, nem lehet tudni, hogy az alkotmányozásra is jogosult törvényhozó hatalom, az Országgyűlés által pl. az összes képviselő több mint kétharmadának szavazatával elfogadott törvény alkotmányerejűnek minősíthető-e, akkor is, ha egyébként tárgyát, témáját illetően nem lenne az alkotmányhoz, a jogszabályok legfelső szintjéhez sorolható. Ez ugyanis azokban a tárgyokban, amelyeket alkotmányerejű törvényekben kell szabályozni, nem lehet kétséges,<sup>34</sup> de bármely egyéb kérdésben lehet akár egyhangúlag is törvényt alkotni, de nyilvánvalóan nem minősíthető mindegyik alkotmányi szintűnek.

Csink Lóránt ugyan helyesen mutat rá, hogy valamely jogszabály nem attól válik alkotmányi szintűvé, hogy az Országgyűlés milyen többséggel fogadta el, hanem hogy ezt alkotmányozói vagy törvényhozói minőségében tette,<sup>35</sup> ez azonban a parlamenti gyakorlatban általában nem derül ki.

Persze, tartozunk az igazságnak azzal, hogy megemlítsük: korábban is voltak kivételek. mert pl. a Magyar Köztársaság alkotmányának módosításai így kezdődtek: „Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom...”<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ezeket lásd a függelékben!

<sup>35</sup> CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. I. m. 34. p.

<sup>36</sup> Lásd 2009. évi XXX. törvényt, 2011. évi LXI. törvényt, valamint az Alkotmány 2010.

Egyébként nem könnyű belátni, miért kell efféle „duális” alkotmányos rendszert kiépíteni. Az természetes, hogy az alkotmány nem szabályozhat minden fontos alapkérdést aprólékos részletességgel, nem lehet túlságosan technizált:<sup>37</sup> szükség van bizonyos általános, nagyvonalú rendelkezésekre, amelyek megfelelő tartalmi rugalmasságot tesznek lehetővé, s ha a végrehajtása további szabályokat igényel, azokat komoly garanciákkal övezve ugyan, de az alkotmány elfogadásánál megkövetelt parlamenti többségnél valamennyivel kisebb arányú, de még mindig a közönséges törvényektől eltérő, emelt többséggel lehetne elfogadni.

Az „alkotmányozó” szavazati arány gyakori megkövetelése jogalkotás-technikai szempontból is aggályos lehet, számottevően megnehezítheti, esetleg meg is béníthatja az Országgyűlés munkáját ezen a területen. Mindezek miatt az alkotmányerejű törvények beiktatása a jogrendszerbe semmiképpen nem jelent jogalkotás-technikai előnyt, mert az alkotmány „tehermentesítése” ugyanolyan feltételek mellett kizárólag „mennyiségi” kérdés, márpedig egy állam alkotmányának (alaptörvényének) elfogadásakor a terjedelmi szempontok csak sokdrangúak lehetnek, ám túlságosan kockázatosak a kormányzati-parlamenti működés során.

Feladatunk most sem politikai jellegű értékelés, ám a szakmai megjegyzések olykor elkerülhetetlenül kapnak ilyen felhangokat is.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának, az 1949. évi XX. törvénynek az *eredeti szövege* a 24. §-ában tartalmazta a minisztériumok felsorolását. Ez önmagában még nem lett volna baj, csak hogy a kormányzati-minisztériumi struktúra viszonylag gyakran változott, és emiatt gyakran módosítani kellett magát az Alkotmányt is; legalább évente, sőt nem csak egyszer.<sup>38</sup> Az alkotmánynak ez a *tartalmi merevsége* nem csupán az intézmény „morális értékét” ásta alá, hanem jogtechnikailag is megkülönböztetett figyelmet követelt: a minisztériumokat érintő átszervezés, ha névváltoztatással is járt, csak alkotmánymódosítással volt lehetséges. – Érdemi korrekcióra mégis csak később került sor: az 1957. évi II. törvény kivette a szövegből a minisztériumok listáját, és helyébe azt írta: „24. §

május 25-i, 2010. július 5-i, 2010. július 6-i, valamint 2010. augusztus 11-i (kétszeri!) módosítását.

<sup>37</sup> Vö. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog* I. I. m. 259. p.

<sup>38</sup> Lásd 1950:IV. tv., 1951:I. tv., 1952:I. tv., 1953:IV. tv., 1953:VI. tv., 1954:III. tv., 1954:VII. tv., 1955:II. tv., 1955:IV. tv., 1956:III. tv.

*A Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza.*”

Ez a szabályozási technika természetesen oldotta a korábbi merevséget, a nagyobb rugalmasság egyszerűbbé tette a jogalkotást. Éppen ezért megdöbentő és szakmailag semmivel sem indokolható, hogy bő három évtizeddel később, az MSZMP által uralt Országgyűlés az 1989. évi XXXI. törvénnyel a legkorábbi, hibás változatot állította vissza, amikor az Alkotmányba beiktatta: „34. § *A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását alkotmányerejű törvény tartalmazza*”, ami által egy minisztérium szimpla „átnevezése” is a legmagasabb szintű jogalkotási folyamatot, alkotmányozást igényel. – Nehéz szabadulni attól a gondolattól, hogy ezt a szabályt (is) a rendszerváltás már eléggé előrehaladott folyamata elé akadályként, de legalábbis nehezítésként („időzített bombaként”) építették be az alkotmányba... Ne feledjük: az Alkotmányból 1957-ben éppen azért került ki a minisztériumok felsorolása, mert indokolatlanul túlmerevítette az alaptörvényt. Kizárt, hogy ezt nem „ismerték”, vagy esetleg erre nem „emlékeztek” az Igazságügyi Minisztérium egyébként jól felkészült, szakmailag neves munkatársai...

E legutóbbi, méltatlan abszurditásnak hamar vége szakadt, ugyanis a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény ismét visszaállította a korábbi, alkotmányjogilag is „normális” állapotot, kimondván: „34. § *A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza*” – és nyilvánvalóan ezt tartotta fenn az Alaptörvény, sőt, még némiképp „finomított” is, akként, hogy „17. cikk (4) Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja”.

Nos, mindez jól mutatja, hogy az ilyen látszólag nem jelentős alkotmányi előírás is mennyi valóban komoly, tényleges problémát okozhat.

Ami az „*Alkotmányhoz hasonló minősített többséget*” illeti, az természetesen az összes képviselő legalább kétharmadának szavazatát jelenti.

### „Kétharmados” törvények

Az alkotmányerejű törvények kategóriája csak igen rövid ideig élt jogunkban.

Az országgyűlési választások 1990. április 29-i második fordulójának végeredménye: az MDF 165, az SZDSZ 91, az FKGP 44, az MSZP

33, a Fidesz 22, a KDNP 21 képviselői mandátumot szerzett, valamint az Agrárszövetség 1, a függetlenek 6 és a közös jelöltek 4 mandátumhoz jutottak.<sup>39</sup>

1990. április 29-én született meg a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása (későbbi, köznyelvi elnevezése: „MDF–SZDSZ-paktum”), amelyben

„...egyetértének abban, hogy mind a kormányzat, mind az ellenzéki pártok különleges felelősséget viselnek a nemzet előtt, hogy a születő demokratikus intézmények megszilárduljanak, és az ország kormányozható legyen. Ezért szükségesnek tartják, hogy a demokratikus intézmények stabilitását és az ország kormányozhatóságát érintő közjogi kérdésekben egyetértésre jussanak” [...]

2. Ezt követően a felek azon lesznek, hogy az Országgyűlés a lehető legrövidebb időn belül – az alakuló üléstől számított 30 nap alatt – fogadja el azt a részletes alkotmánymódosítást, amelynek szövegszerű tervezetét a megállapodás I. számú melléklete tartalmazza. Az alkotmánymódosítás a következő területeket érintse: [...]

e) Az Országgyűlés eltért a háromoldalú megállapodásoktól az alkotmányerejű törvények ügyében is, így ma Magyarországon a törvények elfogadásához fő szabályként kétharmados többség kell, s csak kivételesek az egyszerű szótöbbséggel meghozható törvények. Miután ez a közjogi helyzet a kormányzat működését gyakorlatilag lehetetlenné teszi, a felek egyetértének abban, hogy ki kell iktatni az alkotmányból az alkotmányerejű törvény fogalmát, és helyette taxatív fel kell sorolni azokat az alapintézményeket és alapjogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített törvény szükséges, és amelyek felsorolását a II. számú melléklet tartalmazza.

A felek megállapodnak abban, hogy e körben a minősített többséget a leadott szavazatok kétharmad részében kell meghatározni, hogy így a legfontosabb jogok és intézmények szabályozása minél szélesebb közmegegyezésen alapuljon. A felek kötelezik magukat, hogy az ellenzék részére e kivételes közjogi megoldással teremtett többletjogokat nem

<sup>39</sup> Szabadon választott. Parlamenti almanach, 1990. Idegenforgalmi Propaganda és Kiadó Vállalat, Budapest, 1990, 44. p.

fogják visszaélésszerűen gyakorolni és a kormányzati munka akadályozására felhasználni.<sup>40</sup>

Ezt a IV. melléklet 4. pontja még azzal egészítette ki, hogy

A felek az alkotmányban megmaradó kétharmados többséghez kötött szabályokon a törvényhozási szintű rendezést igénylő szabályokat értik.

Az MDF–SZDSZ-megállapodás idézett részletéből is kiderül, hogy a felek enyhíteni akarták az alkotmányerejű törvények által a kormányzás elé állított nehézségeket, azaz a „permanens alkotmányozást”, azzal, hogy az összes képviselő kétharmadának szavazata helyett a megállapodás alkotmányba iktatása után már elegendő lesz a döntéshez a „kétharmados többség”, tehát a *határozatképes számban jelen lévő képviselők kétharmadának* támogatása is.<sup>41</sup> – Nem lehet vitás, hogy ez a kormányzati munkát segítő megállapodás.

A Megállapodás utolsó előtti mondata így szól:

A felek ezt a megállapodást – mellékleteivel együtt – egységes egésznek tekintik, amely – nem érintve a Magyar Demokrata Fórum kormányzati, illetve a Szabad Demokraták Szövetsége ellenzéki politikai állását – kiindulópontul szolgálhat a parlamentáris rendszer jó működéséhez.

Nem csupán politológiai, hanem legalább annyira alkotmányjogi jellegű is a kérdés: miért támogatta-segítette az MDF *kormányzati* munkáját az *ellenzéki* SZDSZ, bár a „paktum” megnevezés erre vonatkozóan már sugall valamit... A III. számú melléklet világos választ ad:

<sup>40</sup> A tervezett alkotmánymódosításhoz fűzött Jegyzetben a felek előírják: „Az alkotmányerejű törvény kategóriája mindenütt kerüljön ki az alkotmány szövegéből.” – Ide tartozik, hogy a megállapodás II. számú melléklete (A kétharmados többséggel elfogadandó törvények listájáról) tartalmát a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény iktatta be az Alkotmány szövegébe (emelte törvényi szintre).

<sup>41</sup> A „szakmai” köznyelvben az összes képviselő 2/3-át jelentő szavazatarányt „*nagy kétharmadnak*”, a (határozatképes számban) *jelen lévő* képviselők 2/3-át kitevő arányt pedig „*kis kétharmadnak*” nevezték.



*A Magyar Demokrata Fórum hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés elnöke – amely tisztség a pártközi megállapodások értelmében az MDF-et illetné – Göncz Árpád, a Szabad Demokraták Szövetsége Országos Tanácsának tagja legyen, míg ennek következtében az Országgyűlés első alelnöke Szabad György, a Magyar Demokrata Fórum Országos Elnökségének tagja lesz. A felek megállapodnak abban is, hogy az alap-megállapodás keretében elhatározott és az I. számú mellékletben részletezett tartalmú alkotmánymódosításokat követően és az azokban foglaltak szerint megtartott köztársasági elnök-választáson az MDF támogatja Göncz Árpád megválasztását, azzal, hogy amint erre sor kerül, az Országgyűlés elnöke Szabad György, első alelnöke Dornbach Alajos lesz.<sup>42</sup>*

A következőkben összehasonlító, áttekintő táblázatba foglaltuk az 1989. évi XXXI. törvény („alkotmányerejű törvényt” bevezető) rendelkezéseit; az MDF–SZDSZ-megállapodás II. számú mellékletét („a kétharmados többséggel elfogadandó törvények listájáról”), valamint az e mellékletben foglaltakat Alkotmányba foglaló 1990. évi XL. törvény erre vonatkozó rendelkezéseit:

Az alkotmányerejű törvény – „kétharmados” törvény tárgyainak áttekintő táblázata

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                                                           | MDF–SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. § (2) A jogalkotás rendjét alkotmányerejű törvény szabályozza.                                                     | 1. A jogalkotás rendjéről szóló tv.         | 7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                 |
| 8. § (2) Alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg. |                                             | 8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. |

<sup>42</sup> Göncz Árpádot 1990. augusztus 3-án megválasztották a Magyar Köztársaság elnökévé, ugyanekkortól lett Szabad György az Országgyűlés elnöke, valamint Dornbach Alajos az alelnöke.

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | MDF–SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete                                                                      | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8. § (3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérköcs vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.                                                                                    |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                              |
| 9. § (2) A Magyar Köztársaság a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak alkotmányerejű törvény korlátozhat.                                                                                                                                                                               |                                                                                                                  | „9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.                                                                                                                 |
| 10. § (2) Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét alkotmányerejű törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2. A népszavazásról szóló tv.                                                                                    | 19. § (5) Országos népszavazást az Országgyűlés rendelhet el. A népszavazásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                           |
| 19/ D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                  | 3. A rendkívüli állapot, a szükségállapot idején és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat meghatározó tv. | 19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                              |
| 20. § (4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségtérítés összegét, valamint a kedvezmények körét alkotmányerejű törvény állapítja meg, ebben a tiszteletdíj teljes összegének a kifizetése feltételhez köthető. |                                                                                                                  | 20. § (4) bekezdésének második mondata: „A tiszteletdíj és a költségtérítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” |



| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | MDF-SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete                                            | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20. § (5) A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője, bíró, ügyész, államigazgatási szerv dolgozója – a Minisztertanács tagja és a politikai államtitkár kivételével –, továbbá a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek hivatásos állományú tagja. <i>Alkotmányerejű törvény</i> az összeférhetetlenség egyéb eseteit megállapíthatja. |                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                          |
| 20. § (6) Az országgyűlési képviselők jogállásáról <i>alkotmányerejű törvény</i> rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 4. A képviselői jogállásról szóló tv.                                                  | 20. § (6) Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                            |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 5. Az Országgyűlés ügyrendje                                                           | 5. cikk (7) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazatával elfogadott Házaszályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.                                   |
| 30. § (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét <i>alkotmányerejű törvény</i> állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                        | 30. § (2) A köztársasági elnök tiszteletdíjáról, kedvezményeiről és az őt megillető költségtérítés összegéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges. |
| 32/A. § (6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről <i>alkotmányerejű törvény</i> rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 6. Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló tv.                          | 32/A. § (6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                  |
| 32/B. § (5) Az országgyűlési biztосokra vonatkozó részletes szabályokat <i>alkotmányerejű törvény</i> állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 7. Az állampolgári, illetőleg a nemzetiségi jogok parlamenti biztosáról rendelkező tv. | 32/B. § (7) Az országgyűlési biztосokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                      |

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                                                                                                                   | MDF-SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete                                           | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 32/C. (4) Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működéséről <i>alkotmányerejű törvény</i> rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                       | 32/C. § (4) Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                        |
| 35. § (3) Veszélyhelyzetben a Minisztertanács az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat <i>alkotmányerejű törvény</i> állapítja meg.                                                                 |                                                                                       | 35. § (3) bekezdésének második mondata: „A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.”                                             |
| 39. § (2) A Minisztertanács tagjai a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját <i>alkotmányerejű törvény</i> szabályozza. |                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                |
| 40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat <i>alkotmányerejű törvény</i> határozza meg.                                                                                                | 8. A fegyveres erőkről, a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységről szóló tv. | 40/A. § (1) bekezdésének második mondata: „A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.”               |
| 40/A. (2) A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat <i>alkotmányerejű törvény</i> határozza meg.                                                                                                                        |                                                                                       | 40/A. §-a (2) bekezdésének második mondata: „A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.” |
| 40/B. (4) A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére <i>alkotmányerejű törvény</i> korlátokat állapít meg.                                                                                                                                                                      |                                                                                       | 40/B. § (4) A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg.                      |

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                         | MDF-SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                     | 9. Az önkormányzatokról szóló törvény a IV. számú mellékletben kifejtettek szerinti módon<br>3. A II. számú melléklet 9. pontjában említett önkormányzati törvénytől a kétharmados szabály kizárólag az alkotmányba kerülő rendelkezésekre vonatkozik, vagyis azokra, amelyek az önkormányzati rendszer szervezetének és működésének legalapvetőbb szabályait tartalmazzák.                                                                                                                                                                                           | 44. § (2) A tanácsokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                   |
| 50. § (4) A bíróságokra vonatkozó szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg. | 10. A bíróságokról szóló tv.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 50. § (4) A bíróságokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                  |
|                                                                                     | 11. Az utazási és letelepedési szabadság, valamint a menedéjog törvényes szabályozása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 58. § (3) Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                         |
|                                                                                     | 12. A lelkiismereti és vallásszabadság törvényes szabályozása.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 60. § (4) A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges."                                          |
|                                                                                     | 13. Az adatvédelem és nyilvánosság törvényes szabályozása.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 59. § (2) A személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges."                                                  |
|                                                                                     | 14. A sajtótörvény, valamint a tájékoztatási törvény a IV. számú mellékletben kifejtettek szerinti módon<br>9. A felek egyetértének abban, hogy a II. számú melléklet 14. pontjában említett sajtótörvény, valamint tájékoztatási törvény vonatkozásában a kétharmados szabály csupán a következőkre érvényes:<br>a) A kereskedelmi rádió- és televízióállomások engedélyezésének rendje;<br>b) A közszolgálati rádió és televízió vezetőinek kinevezési rendje;<br>c) A közszolgálati rádió és televízió felügyeletének rendje;<br>d) A monopóliumellenes szabályok. | 61. § (3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges. |

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései | MDF-SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete                              | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             |                                                                          | 61. § (4) A közszolgálati rádió, televízió és hírugynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges. |
|                                             | 15. A gyűlekezési és egyesülési jogról szóló tv., valamint a párttörvény | 62. § (2) A gyűlekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                                      |
|                                             |                                                                          | 63. § (3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                              |
|                                             |                                                                          | 65. § (3) A menedéjgről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                                             |
|                                             | 16. A nemzetiségi tv.                                                    | 68. § (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                 |
|                                             | 17. Az állampolgársági tv.                                               | 69. § (4) Az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                                      |
|                                             | 18. A választójogi tv.                                                   | 71. § (3) Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                             |
|                                             | 19. A sztrájk törvény                                                    | 70/C. § (3) A sztrájkjgról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők <i>kétharmadának</i> szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                                          |

| 1989. évi XXXI. törvény egyes rendelkezései                                                                 | MDF–SZDSZ-megállapodás II. számú melléklete | 1990. évi XL. törvény egyes rendelkezései                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                             | 20. A honvédelmi kötelezettségről szóló tv. | 70/H. § (3) A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. |
| 76. § A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról alkotmányerejű törvény rendelkezik. |                                             |                                                                                                                                               |

E táblázathoz kívánczok néhány megjegyzés:

1. A alkotmányerejű törvények helyébe általában a „kétharmados” törvények léptek, de ez nem szükségképpen mindenütt történt így. Volt, ahol „közönséges” törvény váltotta a korábbi, alkotmányi szintű szabályozást [lásd pl. a 8. § (2) bekezdést], másutt kihagyták azt az elemet, amely az alkotmányerejű szintet megkövetelte volna [lásd a korlátozást a 9. § (2) bekezdésben].
2. Bár az MDF–SZDSZ-megállapodás egyik fő célja a kormányzást indokolatlanul megnehezítő alkotmányerejű törvények kiiktatása a jogrendszerből, de semmi nem akadályozta, hogy ezeken kívül „újabb” tárgyakat jelöljenek ki kétharmados szabályozásra (lásd megállapodás 11–20. pontjait).
3. Az sem volt tiltott, hogy az 1990. évi XL. törvény a nélkül rendezzen valamit kétharmados szinten, hogy annak előzménye lett volna alkotmányerejű törvényben, vagy a megállapodásban [lásd 65. § (3) A menedékjogról...].
4. Mindössze egy olyan pontja volt a megállapodásnak, amelyre nem utalt az 1990:XL. törvény (lásd 5. Az Országgyűlés ügyrendje) – a táblázatba beírt szabályt ugyanis nem ez a törvény, hanem Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) tartalmazta... Az Ügyrend elfogadásához egyébként pontosan ugyanolyan szavazati arány szükséges az Országgyűlésben, mint a „sarkalatos törvényekhez”, ámde mert nem törvény, hanem *határozat* formájában születik meg a Házszabály/Ügyrend, ezért kellett külön beleírni a többi határozattól eltérő elfogadási arányt...

A törvények közötti hierarchia kérdésében előbb csupán annyit idéztünk a 4/1993. (II. 12.) AB határozatból, hogy az Alkotmány és az egyszerű többséggel elfogadható törvények hierarchikus rendben álltak, ámde ez nem is volt vitás. Problémát az „alkotmány alatti” törvények egymás közötti viszonya jelentett. Erre is választ adott az említett AB-határozat:

*A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. A kitüntetett eljárás azonban alkotmányos követelmény a törvény módosításakor is. [...]*

*Tekintettel arra, hogy a hatályos Alkotmány rendszerében a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; hogy ezek a törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az Alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó – törvény egyenrangú; továbbá arra, hogy a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkcióját a parlamentáris rendszer egészébe helyezve kell értelmezni, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető alapjog szabályozásának irányát határozzák meg.*

Nincs tehát hierarchia a törvények között („a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett”), de fontos eljárási szabály, hogy az alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani [1/1999. (II. 24.) AB határozat].<sup>43</sup> – Ez is garanciális jellegű regula: ne

<sup>43</sup> Jóllehet az Alkotmánybíróság itt említett határozatai az Alaptörvény alapján hatályukat veszítették 2013. április 1. napjával, e probléma rövid elemzése mégsem fölösleges, hiszen a „kétharmados” törvények helyébe a „sarkalatos” törvények léptek, így az alkotmány/alaptörvény alatti törvények közötti hierarchia kérdése változatlanul fölvethető. – A 22/2012. (V. 11.) AB határozat [az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezéséről] Indokolásának III. fejezetében ehhez még némi „adalék” is található: „Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben

lehessen a magasabb szavazati arányt megkövetelő törvény előírásait úgy kijátszani, hogy kisebb arányú szavazattal módosítják, „átírják”...

A jogszabályi *hierarchia lényege*: az e rendben alacsonyabb szinten álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szinten állóval, mert ha ellentétes, az az előbbi érvénytelenségét eredményezi, illetve, a magasabb szintű jogszabály az alacsonyabb szintűt módosíthatja, hatályon kívül helyezheti. – Ennek „jogelméleti” értelme, hogy ez által érvényesül az alkotmányosság követelménye, a jogrendszer egysége, koherenciája, ami egyben a jogállamiság fontos elemét is adja.

A hatalom egységét valló jogrendszerben a hierarchia alapját a jogalkotónak (a jogszabályt kibocsátónak) az államszervezetben, az államszervezeti „hierarchiában” elfoglalt helye jelentette; a hatalmi ágak elválasztása esetén a hierarchikus felépítést kifejezetten meg kell határozni, természetesen az alkotmányban/alaptörvényben. Ez általában meg is történt.

Ha mégis kétségek merülnek föl, amint ez a kétharmados törvények esetében történt, az Alkotmánybíróság jogosult az alkotmány hiteles értelmezésére. Ez pedig a már idézett módon döntött. Döntése erga omnes (mindenkire kötelező) hatályú.

Mindezeket tudomásul véve, csupán „egy gondolat bánt engemet”: ha a jogszabályi hierarchia lényege az, hogy az alacsonyabb szinten álló jogszabály (mondjuk, az egyszerű többséggel elfogadott törvény) alkotmányosan nem módosíthatja a minősített (kétharmados) többséggel elfogadott törvényt (nem lehet vele ellentétes), akkor mi az akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a törvények közötti *ezt a viszonyt hierarchiának minősítse*, és ezzel egyértelmű helyzetet teremtsen az alkotmány alatti törvények között, az által, hogy így „értelmezte hitelesen az alkotmányt”?

nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

Lényegében ezt fogalmazta meg Lábady Tamás alkotmánybíró is az 1/1999. (II. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: „a minősített törvény is törvény, azaz – szemben az Alkotmánnyal – hierarchikus kapcsolat nincs a különböző törvények között. Ezzel szemben a minősített követelmény többségi határozat szerinti értelmezése a jogforrási hierarchiában mintegy önálló státuszhoz, külön jogforrási szinthez juttatja ezeket a törvényeket az egyszerű többségű törvény és az Alkotmány között.”

A 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz dr. Schmidt Péter alkotmánybíró *különvéleményt* fűzött. Ennek sajátos jellege miatt idézünk belőle:

A határozathoz képest eltérő véleményem kizárólagosan abban van, hogy a kétharmados, illetőleg az egyszerű szótöbbséget igénylő törvények szabályozási határa alkotmányosan hol húzható meg.

1. Az ún. kétharmados törvények igényét Magyarországon a politikai átmenet sajátosságai hozták létre. Lényege a békés átmenet feltételei között annak garantálása volt, hogy a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest meghatározóbb közjogi szerepet kapjon. A kerekasztal tárgyalások során ezt a politikai kompromisszumot az akkor uralkodó politikai erők is elfogadták. Az Alkotmány mintegy 30 törvényhozási tárgykörben kívánja meg a kétharmados többséget.

2. Az így kialakított kétharmados törvényhozás azonban – függetlenül attól, hogy ez a kétharmad a képviselők egészére vagy csak a jelenlévőkre vonatkozott – jelentős közjogi zsákutcahoz vezetett. Ennek a közjogi megoldásnak lényege ma ugyanis abban áll, hogy a kétharmados vagy e fölötti többséggel nem rendelkező kormánykoalíció a legjelentősebb törvényhozási tárgyak esetében az ellenzékkel állandó kompromisszumra kényszerül, e nélkül nem tud kormányozni. Amennyiben tehát kiéleződik a politikai harc a kormányerők és az ellenzék között, azaz nem tudnak kompromisszumra jutni (lásd pl. a médiatörvényt), úgy ez a közjogi konstrukció forrása lehet az ország kormányozhatatlanságának.

Egyik oldalról tehát történetileg érthető, magyarázható a kétharmados törvények létrejötte, más oldalról ez ma már stabil kormányzást sem jogilag, sem politikailag nem tesz lehetővé. Az ebből a helyzetből való kiút nem egyszerű. Ilyen feltételek között ugyanis a kormányzó politikai erők a kétharmados többséget kívánó törvényhozási tárgyakat korlátozni vagy az Alkotmány értelmezésével szűkíteni akarják, az ellenzék viszont pozícióinak védelme érdekében megtartani, sőt szélesíteni kívánja. Ez a kétharmados törvények eredményeként létrejött politikai zsákutca az eljövendő alkotmányozást is

veszélyeztetheti. A kivezető közjogi megoldást valószínűleg az új Alkotmány lesz képes létrehozni azzal, hogy megszünteti a kétharmados törvényeket, s ezzel egy időben az Alkotmányba emeli be – s ezzel kétharmadossá teszi – a legfontosabb garanciális szabályokat. Az alapjogok tekintetében ez azt jelentené, hogy az Alkotmány nemcsak deklarálni fogja a jogokat, miként teszi azt jórészt ma, hanem a legfontosabb garanciákat maga az Alkotmány tartalmazza majd.

A különvéleményben foglaltak némileg „árnyalhatók”.

Az ún. kétharmados törvények igénye valóban a politikai átmenet során merült föl, még pontosabban: a *kormányzati* MDF, illetve az *ellenzéki politikai állású* SZDSZ között 1990. április 29-én létrejött megállapodás eredményeként, éppen azért, hogy feloldja az MSZMP-többségű Országgyűlés által a kormányzást jó eséllyel bénítással fenyegető alkotmányerejű törvények gátló hatását.

Ekkor azonban már semmiféle kerekasztal-tárgyalások nem folytak, ugyanis a Nemzeti Kerekasztal utolsó plenáris ülése 1989. szeptember 18-án lezajlott, a József Attila Bizottság 1989. szeptember 5-én, a Politikai Egyeztető Bizottság 1989. szeptember 18-án, a Gazdasági és Szociális Bizottság 1989. szeptember 20-án, a szakértői szintű I/1. számú munkabizottság (Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az Alkotmánybíróság kérdései) 1989. szeptember 13-án, az I/2. számú munkabizottság (A politikai pártok működésének jogi szabályozása) 1989. szeptember 20-án, az I/3. számú munkabizottság (A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvény) 1989. október 9-én, az I/4. számú munkabizottság (A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei) 1989. szeptember 18-án, az I/5. számú munkabizottság (A tájékoztatás és az információ kérdései, az új tájékoztatási törvény) 1989. november 29-én, (az I/3. és az I/5. számú munkabizottság együttesen 1989. november 7-én), az I/6. számú munkabizottság (Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése) 1989. november 8-án *tartotta utolsó ülését*, tehát egyedül az Ellenzéki Kerekasztal ülésezett 1990-ben, utoljára április 27-én. – A szóban forgó kompromisszumot a „tárgyalások során” már emiatt nem tudta senki elfogadni, kiváltképp az „akkor uralkodó politikai erők” nem, merthogy a megállapodás az országgyűlési választások második fordulójának napján, április 29-én született, és csak egy „győztes” erő volt, az MDF a maga 43,6 %-nyi mandátumával, és éppen emiatt kényszerült „paktumra” 24,8 %-os „ellenzéki” SZDSZ-szel.

Ez önmagában még talán nem is érdemelne figyelmet, de az, hogy az *Alkotmánybíróság aktív bírója* napi, aktuál-politikai kérdésben mond véleményt, értékelést, sőt, tesz „javaslatot”, már mindenképpen szokatlan. Mert minek is minősíthetjük, azt, hogy „Ez a kétharmados törvények eredményeként létrejött politikai zsákutca az eljövendő alkotmányozást is veszélyeztetheti. A kivezető közjogi megoldást valószínűleg az új Alkotmány lesz képes létrehozni azzal, hogy megszünteti a kétharmados törvényeket, s ezzel egy időben az Alkotmányba emeli be – s ezzel kétharmadossá teszi – a legfontosabb garanciális szabályokat”?

Az alkotmánybírói különvélemény tehát nem kevesebbet állít, mint azt, hogy az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás, azzal, hogy „kétharmados” törvényekkel váltotta föl az alkotmányerejű törvényeket, politikai zsákutcaba vezetett, amelyből gyakorlatilag az alkotmány „tehermentesítésének” eltörlésével (a kétharmados törvények megszüntetésével) lehetne kijutni. Csakhogy az alkotmánybírótól nem politikai tanácsokat vártak, ráadásul a kétharmados törvények bevezetése nem is volt alkotmányellenes...

### Sarkalatos törvények

A „sarkalatos törvények” kifejezés „történetét” érdekesebb a korabeli dokumentumok pontos szövegén keresztül követni, mert az eredeti változat egyszerű „olvasmányként” is hasznos élményt nyújt.

#### 1741. évi VIII. törvénycikk

*hogy a hitlevél azon záradéka: „a mint azok használata és értelme iránt a király és a karok közös megegyezésével országgyűlésileg megállapodtunk,” az ország karainak és rendjeinek sarkalatos jogaira, szabadságaira, mentességeire, kiváltságaira, egyáltalában ne legyen kiterjeszthető*

*Ő királyi szent felségének jósa-gos kijelentése alapján szentesítettett, hogy Magyarország és a hozzá kapcsolt részek karainak és rendjeinek sarkalatos jogai, szabadságai, mentességei és kiváltságai, jelesül azok, a melyek a Hármastörvénykönyv I. R. 9. czimében*

Tripartitum  
Hármaskönyv (1514)

NEMES MAGYARORSZÁG SZOKÁSJOGÁNAK HÁRMASKÖNYVE

MELYET WERBŐCZY ISTVÁN

A KIRÁLYI FELSÉG SZEMÉLYES JELENLÉTÉNEK HELYTARTÓJA, A LEGNAGYOBB GONDDAL KÉSZÍTETT

ULÁSZLÓ ÚRNAK

a fenséges fejedelemnek és úrnak,

Isten kegyelméből Magyarország és Csehország királyának stb.,

a legkegyelmesebb úrnak

WERBŐCZY ISTVÁN,

Fenséged országbirájának ítélőmestere, a maga szolgálatait legalázatosabban ajánlja

ELSŐ RÉSZ

9. CZIM

A nemeseknek négy fő és kiváltságos jogáról

Ámbár pedig a nemeseknek a fejedelmi kiváltságlevelekből és rendeletekből kitetszőleg igen sok joguk van, mindazáltal közülök négy a legfőbb, a melyeket ide iktattam.

1. § Az első tehát az: hogy őket előzetes idézés vagy perbe hívás és törvényes elmarasztalás nélkül, senkinek unszolására, panaszára vagy kérésére személyükben senki sehol le nem tartóztathatja.

2. § Megszorítást szenved azonban ez a jog büntettek és bűnügyek, ugy-mint: a szándékos gyilkosság, faluk felgyujtása, tolvajság, rablás, vagy haramiaság, sőt az erőszakos paráznság esetében is, a melyekben a nemesség tisztségét, czímét és szabadságát mindenki elveszti. És így az ilyent a tett színhelyén parasztkézzel is szabad mindig letartóztatni és kihágásához képest elmarasztalni és megbüntetni.

3. § Ha azonban a tett színhelyéről elfutott és ellenfeleinek kezei közül kimenekült; azután nem másképp, hanem csak idézés vagy perbe hívás és törvénykezési eljárás útján lehet őt elítélni és büntetni.

4. § A második főjog az: hogy az egész ország nemesei (a mint előbb említve van) senki másnak hatalma alatt nem állanak, mint a törvényesen megkoronázott fejedelmeknek; sőt fejedelmünk maga is, rendes hatalmánál fogva, bárkinek pusztá panaszára és gonosz besugására,

közülök senkit, a törvény útján kívül és kihallgatása nélkül, sem személyében, sem vagyonában meg nem háboríthat.

5. § A harmadik az: hogy törvényes jogaikkal és földbirtokuk határain belül fekvő minden jövedelmeikkel, tetszésük szerint mindenkor szabadon élhetnek; midennemű jobbágyi szolgálat, adakozás alól, rovás és egyéb adó, vám és harminczad fizetésétől mindörökre teljesen mentesek és ki vannak véve, csupán csak az ország védelmére tartoznak katonáskodni.

6. § A negyedik és utolsó (hogy a többit mellőzzem) az: hogyha bármelyik királyunk vagy fejedelmünk, a néhai második, vagy melléknevén Jeruzsálemi András király úr és fenséges fejedelem országos végzeményében (a melynek megtartására minden magyar király, mielőtt a szent koronát fejére tennék meg szokott esküdni) kinyilvánított és kifejezett nemesi jogok ellenére tenni merészelne, akkor örök időre szabadságukban áll, annak ellene szegülni és ellene mondani a nélkül, hogy a hűtlenség vétkébe esnének.

7. § A nemesek alatt pedig értsd e helyen általában az összes főpap, báró urakat és a többi mágnásokat, valamint az ország más előkelőit, a kiket (a mint előbb mondtam) mindenkor egy és ugyanazon szabadság előjoga védelmez.

*és az 1723:6. cikkelyben kifejezvék,*

1723. évi VI. törvénycikk

a földesurakat és más nemeseket az adózás alól továbbra is felmentetteknek nyilvánítták

Minthogy a haza nemességének alapszabadságához képest a Hármaskönyv első részének 9-ik czime, és az Ő császári és királyi szent felségétől legkegyelmesebben megerősített és hitlevélbe foglalt más törvények értelmében az ország és kapcsolt részeinek karai és rendei minden adózási szolgálat alól ki vannak véve:

1. § Ő legszentségesebb császári és királyi felsége is legkegyelmesebben elrendeli, hogy ugyane karok és rendek, ugy a földesurak, mint bárki más is, a kik nemesi kiváltságnak örvendenek, minden adózástól mindenkorra mentesek maradjanak.

2. § De katonáskodni a haza védelmére kötelesek legyenek.

3. § És ezt valahányszor Ő császári és királyi szent felsége szükségesnek itéli, az 1715. évi 8-ik törvénycikk tartalmához képest, mostantól jövőre is megkivánhassa és követelhesse.

4. § De a czimeres nemesek, azok is, a kik a szabad királyi s bányavárosokban, véghelyeken, szabadalmas és nem szabadalmas mezővárosokban vagy az országban egyebütt tartózkodnak, a megyék házi szükségére, a megyék adózási tervezetéhez képest, lelkiismeretesen adózás alá esnek.

*melyek őket mindenféle adózás alól fölmentik, sőt a kiváltságaiknál fogva ősi szokás alapján abban is megerősítik, hogy a telekkel semmiképen ne járjon együtt a közteher (midőn az 1715:3. cikkely által a felől, hogy más tartományok módjára nem fognak kormányoztatni, különben is megóva és biztosítva vannak), a hitlevélbe beiktatott s a törvények használatáról és értelméről szóló záradék magyarázata alá egyáltalában ne legyenek vonhatók.*

Mindenképpen kiemelendő, hogy a Tripartitumban (ötszáz évvel ezelőtt!) megjelennek a nemesek „alapvető” jogai, még ha nem is ezzel a kifejezéssel, hanem „fő és kiváltságos jogként” („... a nemeseknek ... igen sok joguk van, mindazáltal közülök négy a legfőbb...”)

Az alaptörvény kapcsán már említettük a sarkalatos törvény problémáját is. Hozzá kell még tenni, hogy a Törvénytudományi Műszótár a lex fundamentalis magyar megfelelőjeként a „talp- vagy sarktörvény, sarkalatos törvény, alapos törvény” kifejezéseket ajánlotta. Ugyanez a szótár a lex fundamentalis két típusát is megkülönbözteti, és pedig: „fősark törvény vagy sarkalatos főtörvény” és „alrendű sarktörvény vagy sarkalatos törvény”<sup>44</sup> – előbbiek nyilvánvalóan (a mai fogalmaink szerinti) alkotmányi szintre, utóbbiak „kétharmados szintre utalnak.

A hazai törvényeknek ez a „sarkalatos” fajtája ismét része a közjogunknak: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) rendelkezett ekként.

Nem külön jogforrás, hanem egy *speciális törvénytípus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni.* A sarkalatos törvény a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában – tartalmazza az Alaptörvény indokolása.

<sup>44</sup> Vö. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog* I. I. m. 195. p.

A sarkalatos törvények a korábbi „kétharmados” törvények helyébe léptek, az elfogadásukhoz szükséges szavazati arányok is pontosan megegyeznek, legfeljebb annyi az eltérés, hogy az MDF–SZDSZ-paktum 20 olyan törvényt sorolt föl, amelyet „kétharmadosnak” minősített (de bizonyos pontosítások miatt ez több volt, és valóban, az ezt alkotmányba iktató 1990. évi XL. törvény 28 helyen tesz említést ilyen törvényekről; az Alaptörvényben viszont 56-szor szerepel a sarkalatos törvény kifejezés.<sup>45</sup>

Az alaptörvény kapcsán korábban részleteztük, hogy különböző időben és szöveggörnyezetben hogyan viszonyultak egymáshoz az eltérő kifejezések (pl. az alaptörvény és az alkotmány). Arról is szó volt, hogy a Boncz Ferenc által 1877-ben kiadott államjogi tankönyv szerint a *sarkalatos törvény és az alaptörvény azonos fogalmak.*

Ezt a problémát azért kell újból elővenni, mert a kerekasztal-tárgyalások során elhangzott egy olyan súlyosan hibás mondat, amelyet a jegyzőkönyv megörökített és nincs nyoma, hogy azt később bárhogy is korrigálták volna...

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 15-i ülésén Tölgyessy Péter a törvényjavaslatok előzetes bizottsági tárgyalásával kapcsolatos felszólalásában a következőket mondta:

*... meg kell jegyeznünk, hogy az Állami Számvevőszékről szóló törvény sarkalatos törvény, mint ahogy az MSZMP által előkészített alkotmányjavaslat világosan mondja, és most idézek: az Állami Számvevőszék szervezetéről és működéséről alkotmányerejű törvény rendelkezik, és mint az köztudomású, az alkotmányerejű törvénynek a szinonimája a sarkalatos törvény. Tehát úgy hisszük, az volna a helyes eljárás és az alapszabálynak megfelelő eljárás, ha a gazdasági kérdéseket a politikai kérdésekkel egyezően értékelve, valamennyi törvény az illetékes bizottságok elé kerülne megtárgyalásra, és természetesen az MSZMP nem kötelezné a tagjait, hanem a rendelkezésre álló minden politikai eszközzel a képviselőit arra készítené, hogy az eljárás bekövetkezzék.*

<sup>45</sup> Természetesen tudjuk, hogy ezek a számok önmagukban nem alkalmasak érdemi következtetések levonására, mégis az arányok és a tendenciák mutatják az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozási törekvései közötti különbségeket. A pontosabb összehasonlításra lehetőséget ad a függelékben lévő táblázat.



Az MSZMP által előkészített alkotmányjavaslat (amelyet az Országgyűlés 1989. október 18-i ülésén fogadott el és október 23-án az 1989. évi XXXI. törvényként hirdették ki), valóban azt írta elő, hogy az Állami Számvevőszék-ről alkotmányerejű törvény rendelkezze, ám *téves* az a megjegyzés, hogy „*az alkotmányerejű törvénynek a szinonimája a sarkalatos törvény*”.

Hazánkban – az íratlan (történeti) alkotmány idején – valóban *nem volt különbség* a sarkalatos törvény és az alaptörvény között, mert mindkét kategória az állam működése szempontjából fontosabb kérdéseket, intézményeket szabályozta, és az elfogadásuk módja sem tért el egymástól, azaz mind-egyiket a törvényhozás szokásos, rendes menetében fogadták el.

Az írott alkotmány megjelenésével azonban a helyzet gyökeresen megváltozott.

Az *alkotmány* az állami főhatalom gyakorlása szempontjából legfontosabb általános kérdéseket szabályozza, és mert ezen a területen „a többség és a kisebbség konszenzusa” kívánatos, e kiemelkedő jelentőségű dokumentum elfogadásához (és módosításához) lehet megkövetelni az összes parlamenti képviselő legalább kétharmados többségének támogató szavazatát („nagy” minősített többség). Az alkotmány „tehermentesítését” és kiegészítését szolgáló törvények jelentősége és elfogadási módja semmivel sem tér el az alkotmánytól – ezért viselheti az „*alkotmányerejű törvény*” elnevezést –, tehát elfogadásához és módosításához is „nagy” minősített többség szükséges.

A sarkalatos törvényekről pedig az Alaptörvény rendelkezik, kifejezetten felsorolva azokat a tárgyakat, amelyeket sarkalatos törvényben kell szabályozni, azaz ezek mindenképpen az alaptörvény „szintje alatt” helyezkednek el, ezért elfogadásukhoz nem is kell a „nagy” minősített többség, hanem elegendő a *jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* („kis” minősített többség), és a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában – ahogyan idéztük is már az Alaptörvény indokolásának e részletét. Mindenképpen tévedés tehát azt állítani, hogy „*az alkotmányerejű törvénynek a szinonimája a sarkalatos törvény*”.

### Organikus törvények

Hazánkban ezt a kifejezést nemigen használták, jóllehet ismert volt már a XIX. század első felében is. Beöthy Zsigmond „Elemi magyar közjog”-a a közjog speciális forrásai között említi az „organikus törvények”-et azzal,

hogy az organikus törvények az alaptörvényekben rögzített intézményeket részletezik, „mint az alaptörvények természetesen kifolyó eredményei, a polgári társaság fennállásának biztosítékait bővebben megismertetik s határozzák, melyek minthogy egyedül Magyarország polgári állodalma végett alkotattak, a magyar fejedelem s alattvalóik egymáshoz kölsönös viszonyának rajzát s szabályait foglalják magukban”.<sup>46</sup> – Ez egyébként azt mutatja, hogy az organikus törvényeknek a XIX. század végi magyarországi felfogása pontosan megfelelt annak, ami a mai francia értelmezést jelenti.

Franciaországban ezekről a törvényekről az alkotmány rendelkezik, és az a rendeltetésük, hogy bizonyos pontokon az alkotmányt egészítsék ki. Pl. organikus törvénynek kell rendelkeznie a köztársasági elnök megválasztásának módjáról (6. cikk), a Minisztertanácsban megvalósítandó kinevezésekre vonatkozó jelölésekről (13. cikk), az Alkotmánytanács előtti eljárás meghatározásáról (63. cikk) stb.

Az organikus törvények bizonyos szempontokból más jogi rendszer alá tartoznak, mint a rendes törvények. A törvényhozói eljárás bizonyos sajátosságain kívül a legfontosabb a következő: míg a rendes törvényeket illetően az alkotmánnyal való összhangjuk vizsgálata nem feltétlenül szükséges, az organikus törvények vonatkozásában ez kötelező. Hatálybalépésüket megelőzően az Alkotmánytanácsnak meg kell vizsgálnia, vajon nem ellentétesek-e az alkotmánnyal.<sup>47</sup>

Az organikus törvények tehát jellegükben, tartalmukban különböznek más, közönséges törvényektől; az alkotmányt kiegészítik ugyan, ám azt nem módosíthatják, mert akkor ellentétesek is lehetnének vele.

### Közönséges vagy „feles” törvények

Az alkotmány/alaptörvény általában meghatározza, melyek azok az állam működésében fontosabb tárgyak, területek, amelyek szabályozásához nem kell ugyan a legmagasabb szint, de jelentőségük miatt mégis meg kell különböztetni (pl. „kis” minősített többség alkalmazásával; ezek a „kétharmados”, vagy más időben a sarkalatos törvények) a „napi” törvényhozási rutinnal meghozott „közönséges” törvényektől.

<sup>46</sup> Vö. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog* I. I. m. 195. p.

<sup>47</sup> JEAN-MARIE AUBY – JEAN-BERNARD AUBY: *Közjog. Alkotmányjog, Közsabadságok, Közigazgatási jog*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest, 1995, 117. s köv. p.

Ezekon kívül természetesen számos olyan, előre meg sem határozható életviszony létezik, amelynek jogszabályi rendezési igénye a kormányzás során merül föl, és pl. országos jelentősége miatt törvényi szintű szabályozást kíván. Ezenél rendszerint *nem követelmény* „a parlamenti többség és kisebbség konszenzusa”, legfeljebb az, hogy érvényesüljön a demokrácia legalapvetőbb elve: a többség akaratának megfelelő döntés születik, ezért elegendő, ha a *határozatképes számban jelen lévő képviselők egyszerű többsége, azaz több mint a fele megszavazza* az eléjük terjesztett törvényjavaslatot (éppen a felénél több szavazat miatt nevezik ezt „feles” törvénynek is).

Nyilvánvalóan ezek a törvények sem csupán „véletlenszerűen” születnek, hogy amint valamely téren a jogi szabályozás szükségessége fölmerül, az Országgyűlés siet rendezni a kérdést, ezért a törvényalkotást nem csupán az eljárási rendjét illetően, hanem a tartalmi és hatásköri téren is szabályozni kell.

Elsődleges szempont a *hatalmi ágak elválasztása*: [Alaptörvény C) cikk (1) A magyar állam működése a *hatalom megosztásának* elvén alapszik; valamint 31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a *helyi közhatalom* gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek]. – Fontos, hogy a központi törvényhozó és végrehajtó, valamint a helyi közhatalom számára az Alaptörvényben meghatározott hatásköröket más hatalmi ághoz tartozó szervek ne sért(hes)sék meg. [15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. 32. cikk (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.]

Az iméntiekből az látszik, hogy a minősített többséggel meghozandó törvényeken kívül az Országgyűlés viszonylag „védtelen”, hiszen az általa nem szabályozott tárgyakra a Kormány és a helyi önkormányzat szabadon alkothatja a rendeleteit. – Ám a helyzet nem így áll.

Az alkotmányozó hatalomnak – hazánkban az Országgyűlésnek – módjában van a Kormányt és a helyi önkormányzatokat is az Alaptörvényben „eltiltani” a jogalkotástól, azzal, hogy bizonyos kérdéseket, területeket „saját hatáskörébe” von, „törvényhozási tárgyakká” nyilvánít. Ettől kezdve a Záró rendelkezések 4. pontja szerint „A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”

## 1. függelék

### Néhány európai állam alkotmányának módosítására vonatkozó előírások

*Albánia: „177. cikk. 3. A javasolt módosítást a Parlament összes tagjának legalább kétharmada fogadja el. A Parlament összes tagjának kétharmada elhatározhatja, hogy a javasolt alkotmánymódosítást bocsássák népszavazásra”;*

*Ausztria: „44. cikk. (1) Az alkotmánytörvényeket, illetve egyszerű törvényekbe foglalt alkotmányi rendelkezéseket a Nemzeti Tanács kizárólag tagjai legalább felének jelenlétében, és a leadott szavazatok kétharmados többségével fogadhatja el, amelyeket kifejezetten »alkotmánytörvényként«, illetve »alkotmányi rendelkezésként« kell megjelölni. (2) Az olyan alkotmánytörvényekbe, illetve egyszerű törvényekbe foglalt alkotmányi rendelkezések esetén, amelyek a tartományok törvényhozó és végrehajtó hatáskörét korlátozzák, a fentiekon kívül szükség van még a Szövetségi Tanács hozzájárulására is, amelyet a tagjai legalább felének jelenlétében és a leadott szavazatok kétharmados többségével hoz meg. (3) A szövetségi alkotmány valamennyi teljes körű módosítása a 42. cikk szerint lefolytatott eljárás befejeztével, ám még a szövetségi elnök általi hitelesítés előtt a szövetségi lakossága elé bocsátandó szavazás céljából, erre részleges módosítás esetén azonban csak akkor kerül sor, ha azt a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak egyharmada kéri.”*

*Belgium: „195. cikk. A törvényhozó hatalomnak jogában áll kijelenteni, hogy bizonyos, az általa megjelölt alkotmányos rendelkezés felülvizsgálata szükséges. Ezen kijelentést követően mindkét kamarát jogszabály erejénél fogva felosztatják. A 46. cikk szerint két új kamara összehívására kerül sor. Ez a két kamara a királlyal egyetértésben dönt a felülvizsgálat alá vett kérdésekről. Ebben az esetben a kamarák csak akkor tanácskozhatnak, ha a mindkettőt alkotó tagoknak legalább kétharmada jelen van és egyetlen módosításra sem kerülhet sor, ha nem szerzi meg a legalább kétharmados szavazattöbbséget. 196. cikk. Az Alkotmány semmilyen felülvizsgálata sem nem kezdeményezhető, sem nem folytatható le háború idején, vagy ha a kamarák akadályozva vannak abban, hogy a szövetségi területen szabadon ülésezzenek. 197. cikk.*

Az uralkodó kiskorúsága vagy távolléte (a régensség) idején semmilyen változtatás sem tehető az Alkotmányban a király alkotmányos jogosítványait illetően és az Alkotmány 85–88, 91–95, 106–197. cikkeiben. A királlyal való egyetértésben az alkotmányozó kamarák rendezhetik az Alkotmány cikkeinek, valamint az egyes cikkek felosztásainak számozását, és az Alkotmány címekre, fejezetekre és részekre osztását, módosíthatják a felülvizsgálat alá nem vont rendelkezések terminológiáját avégett, hogy összhangba hozzák őket az új rendelkezések terminológiájával és, hogy összhangot biztosítsanak az Alkotmány francia, holland és német szövege között. Az ilyen esetekben a kamarák csak akkor tanácskozhatnak, ha az őket alkotó tagoknak legalább a kétharmada jelen van; és a módosítások csak akkor fogadhatók el, ha megkapták a leadott szavazatoknak legalább a kétharmadát.”

*Ciprus: „182. cikk. (3) bek.* Az Alkotmánymódosításról törvényt kell hozni, amelyet a görög közösség által választott képviselők kétharmada és a török közösség által választott képviselők kétharmada támogat.”

*Csehország: „9. cikk. (1)* Az Alkotmányt csak alkotmányos törvénnyel lehet kiegészíteni vagy megváltoztatni. *39. cikk. (1)* A kamarák határozatképesek, ha tagjainak legalább egyharmada jelen van. (2) A kamara határozatának elfogadásához a jelenlevő képviselők, illetve szenátorok többsége szükséges, ha az alkotmány eltérően nem rendelkezik. (3) A hadiállapot kinyilvánításáról szóló határozat, a Cseh Köztársaság határain kívüli cseh fegyveres erők és a Cseh Köztársaság területén levő külföldi haderő jelentése jóváhagyásához, valamint olyan nemzetközi védelmi szervezet, amelynek a Cseh Köztársaság tagja határozatának elfogadásához a képviselők többségének szavazata és a szenátorok többségének szavazata szükséges. (4) Alkotmányos törvény elfogadásához és a 10/A. cikk. szerinti nemzetközi szerződés jóváhagyásához a képviselők háromötödös többségének és a jelenlevő szenátorok háromötödös többségének szavazata szükséges.”

*Dánia: „88. cikk.* Amennyiben a Folketing egy új alkotmányos rendelkezés céljából törvényjavaslatot fogad el, és a kormány az üggyel foglalkozni kíván, erről értesítés kell küldeni az új Folketing tagjainak megválasztása érdekében. Amennyiben a törvényjavaslatot a választást követően a Folketing módosítás nélkül elfogadja, azt a végső elfogadástól számított hat hónapon belül elfogadás vagy elutasítás céljából a választópolgárok elé kell

terjeszteni. A szavazás szabályait törvény állapítja meg. Amennyiben a szavazáson a résztvevők többsége és legalább az összes választópolgár negyven százaléka a törvényjavaslat mellett szavazott, a javaslat a Folketing elfogadását és a királyi jóváhagyást követően az Alkotmány részévé válik.”

*Észtország: „73. cikk.* A Parlament által hozott törvények az »igen« szavazatok többségével kerülnek elfogadásra, amennyiben az Alkotmány eltérően nem rendelkezik. *163. cikk. (1)* Az Alkotmány olyan törvénnyel módosítható, amelyet 1. népszavazás fogad el; 2. a Parlament két egymást követő ülése fogad el; 3. a Parlament fogad el sürgős esetben. (2) Az Alkotmánymódosítási javaslatot a Parlament három olvasatban tárgyalja, az első és a második olvasat között legalább három hónap, a második olvasat és a harmadik olvasat között legalább egy hónap telik el. Az alkotmánymódosításról a harmadik olvasatkor kell dönteni. *164. cikk.* A Parlament tagjai háromötödének hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy a javaslatot népszavazásra bocsássák. A népszavazást legkorábban három hónappal azt követően lehet megtartani, hogy arról a Parlament döntött. *165. cikk. (1)* A Parlament tagjai többségének támogatása szükséges ahhoz, hogy az alkotmánymódosítási javaslatot a Parlament két egymást követő ülésen elfogadja. (2) Amennyiben a Parlament következő ülése módosítás nélkül elfogadja azt a javaslatot, amely az előző ülésen megkapta a Parlament tagjai háromötödének támogatását, az alkotmánymódosítást elfogadottnak kell tekinteni. *166. cikk.* Az alkotmánymódosítási javaslat sürgősségét a Parlament négyötödének többsége állapítja meg. Ilyen esetben az alkotmánymódosítás elfogadásához a Parlament tagjai kétharmadának támogatása szükséges.”

*Finnország: „73. cikk. (1)* Az Alkotmány megalkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy részleges lerontására vonatkozó javaslat második olvasatát, a leadott szavazatok többségével, a parlamenti választásokat követő első ülészig kell elhalasztani. Azt követően, hogy a bizottság előterjesztette jelentését, a javaslatot tárgyi módosítás nélkül, egy olvasatban kell elfogadni, a leadott szavazatok kétharmados többségével elfogadott határozatban. (2) A javaslat, a leadott szavazatok öthatodos többségével elfogadott határozatban sürgőssé nyilvánítható. Ebben az esetben a javaslatot nem kell elhalasztani, és azt a leadott szavazatok kétharmados többségével elfogadott határozatban a Parlament elfogadhatja. *79. cikk. (1)* Amennyiben a törvényt az Alkotmányra vonatkozó szabályok szerint hirdetik ki, ezt a törvényben jelölni kell.”

*Franciaország: „89. cikk:* Az alkotmány módosításának kezdeményezési joga megilleti mind a köztársasági elnököt a miniszterelnök javaslata alapján, mind a Parlament tagjait. Az alkotmánymódosításra vonatkozó tervezetet vagy javaslatot a Parlament két házának azonos szöveggel kell megszavaznia. Az alkotmánymódosítás akkor végleges, ha népszavazás hagyta jóvá. Az alkotmánymódosítás tervezetét nem terjesztik népszavazásra, ha a köztársasági elnök úgy dönt, hogy azt a Kongresszusként összehívott Parlament elé terjeszti; ebben az esetben az alkotmánymódosítás tervezete csak akkor tekintendő elfogadottnak, ha az a leadott szavazatok háromötödös többségét megszerezte. A Kongresszus irodája a Nemzetgyűlés irodája. Nem indítható és nem folytatható le alkotmánymódosítás iránti eljárás, ha érinti a terület sérthetlenségét. A köztársasági államforma nem képezheti alkotmánymódosítás tárgyát.”

*Görögország: „110. cikk.* (1) Az Alkotmány rendelkezései módosíthatók az állam alapjára és a parlamentáris köztársaságra, mint kormányformájára vonatkozó rendelkezések, valamint a 2. cikk (1) bekezdés, a 4. cikk (1), (4) és (7) bekezdések, az 5. cikk (1) és (3) bekezdések, a 13. cikk (1) bekezdés és a 26. cikk rendelkezéseinek kivételével. (2) Az Alkotmány módosításának szükségességét parlamenti határozat állapítja meg, melyet legalább ötven képviselő kezdeményezhet, és az összes képviselő háromötödének szavazatával, két, legalább egyhónapnyi időkülönbséggel tartott szavazással hozható meg. Ezen határozat egyenként rögzíti a módosító rendelkezéseket. (3) Ha a Parlament elhatározta az Alkotmány módosítását, a legközelebbi Parlament dönt az első ülészakában az összes képviselő abszolút többségével a módosítandó rendelkezésekről. (4) Ha az összes képviselő többsége hozzájárul az alkotmánymódosítási indítványhoz, azonban nincs meg a (2) bekezdésben meghatározott többség, a legközelebbi Parlament dönthet az első ülészakában az összes képviselő háromötödös többségével a módosítandó rendelkezésekről. (5) Minden elhatározott alkotmánymódosítást az elfogadását követő tíz napon belül a Parlament kihirdeti a kormány hivatalos lapjában, és külön parlamenti határozat lépteti hatályba. (6) Nincs helye alkotmánymódosításnak az előző befejezésétől számított öt évnél korábban.”

*Hollandia: „137. cikk.* (1) Törvény nyilvánítja ki, hogy valamely alkotmánymódosítást a benyújtott formában meg kell tanácskozni. (2) A Második Kamara a király által vagy megbízásából benyújtott indítvány alapján, vagy

saját kezdeményezésére a törvényjavaslatot több külön törvényjavaslatra oszthatja fel. (3) Az (1) bekezdésben megjelölt törvény kihirdetése után a Parlament mindkét kamarája feloszlik. (4) Az új kamarák az előterjesztést megtárgyalják; az elfogadásához a leadott szavazatok legalább kétharmados többsége szükséges. (5) A Második Kamara a király, vagy a megbízásából benyújtott indítvány alapján, vagy saját kezdeményezésére a leadott szavazatok kétharmados többségével az alkotmánymódosító törvényjavaslatot több külön törvényjavaslatra oszthatja fel. *138. cikk.* (1) Mielőtt az Alkotmányt módosító törvényjavaslatot második olvasatra kiadnák, és a király azt megerősítené, törvénybe foglalt rendelkezésekkel a) az elfogadott előterjesztés és a változatlan alkotmányi rendelkezések, ha az szükséges, egyeztetetők; b) a fejezetekre, alfejezetekre és cikkekre beosztás, valamint azok címei és számozásai megváltoztathatók. (2) Olyan törvényjavaslatot, amely az (1) bekezdés a) pontjának megfelelő rendelkezéseket tartalmaz, a két kamara csak a leadott szavazatok kétharmados többségével fogadhatja el. *139. cikk.* A Parlament által elfogadott és a király által megerősített alkotmánymódosítások kihirdetésük után azonnal hatályba lépnek. *140. cikk.* A hatályos törvények, előírások és más rendeletek, melyek az Alkotmány módosításával ellentétben állnak, mindaddig hatályban maradnak, míg valamely rendelkezés az Alkotmánnyal összhangba hozza. *141. cikk.* A módosított alkotmány teljes szövegét királyi rendelet hirdeti ki; ennek során fejezetek, alfejezetek és cikkeik átszámozhatók, és ennek megfelelően az utalások megváltoztathatók. *142. cikk.* Az alkotmányt törvény összhangba hozhatja Hollandia Királyság Statútumával, a 135., 140., és 141. cikkeket megfelelően kell alkalmazni.”

*Írország: „46. cikk.* (1) Jelen Alkotmány valamennyi rendelkezése módosítható, megváltoztatáson, kiegészítésen vagy hatályon kívül helyezésen keresztül, a jelen cikkben meghatározottak szerint. (2) Alkotmánymódosításra vonatkozó javaslatot törvénymódosítás formájában a Képviselőház kezdeményezhet, és azt az Oireachtas általi elfogadása vagy elfogadottnak minősítése után népszavazás erősíti meg, a népszavazásra vonatkozó hatályos törvény rendelkezései szerint. (3) Az alkotmánymódosító törvényjavaslaton fel kell tüntetni: »Az Alkotmányt módosító törvény«. (4) Az Alkotmány egy vagy több pontban való módosítására vonatkozó törvényjavaslat más rendelkezést nem tartalmazhat. (5) Az Alkotmány módosítására vonatkozó törvényjavaslatot az elnök írja alá, haladéktalanul azt követően, hogy meggyőződött jelen cikk rendelkezéseinek betartásáról, valamint arról, hogy azt a

nép a 47. cikk (1) bekezdés szerint jóváhagyta. Az elnök a javaslatot törvény formájában haladéktalanul kihirdeti.”

*Lengyelország: „235. cikk.* (1) Az Alkotmány módosítását kezdeményezheti a képviselők egyötöde, a Szenátus és a köztársasági elnök. (2) Az Alkotmányt csak a Képviselőház által elfogadott törvénnyel lehet korlátozni, amennyiben azt a Szenátus 60 napon belül azonos szövegezésben elfogadta. (3) Az Alkotmány módosítására vonatkozó javaslat első olvasatára a Képviselőházhoz való beterjesztéstől számított 30 napon belül kel sort keríteni. (4) Az Alkotmány módosítására vonatkozó javaslatot a Képviselőház a képviselők legalább fele jelenlétében, legalább kétharmados többséggel, a Szenátus a szenátorok legalább fele jelenlétében abszolút többséggel fogadja el. (5) Az Alkotmány első, második és tizenkettedik fejezetére vonatkozó módosítási javaslatokat nem lehet az első olvasattól számított 60 nap letelte előtt elfogadni. (6) Amennyiben az Alkotmány módosítására vonatkozó javaslat érinti az első, második vagy tizenkettedik fejezet rendelkezéseit, az (1) bekezdésben meghatározott személyek és szervek a javaslat szenátusi elfogadását követő 45 napon belül megerősítő népszavazást kezdeményezhetnek. A kezdeményezést a Képviselőház elnökének kell benyújtani, aki a kézhezvételtől számított 60 napon belül elrendeli a népszavazást. Az Alkotmány módosítása akkor tekinthető elfogadottnak, ha azt az érvényesen szavazók többsége támogatta. (7) A (4) és (6) bekezdésekben meghatározott eljárás után a Képviselőház elnöke a törvényt aláírásra felterjeszti a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a kézhezvételtől számított 21 napon belül aláírja a törvényt, és elrendeli annak kihirdetését a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában (Dziennik Ustaw).”

*Lettország: „76. cikk.* A Parlament csak olyan ülésen módosíthatja az Alkotmányt, amelyen tagjainak legalább kétharmada jelen van. A módosításokat három olvasatban kell elfogadni, a képviselők legalább kétharmadának szavazatával. 77. cikk. Ha a Parlament az Alkotmány 1., 2., 3., 4., 6. vagy 77. cikkeit módosítja, a módosítás csak akkor lép hatályba, ha népszavazás megerősítette. 78. cikk. A választópolgárok nem kevesebb, mint tíz százaléka jogosult a Köztársasági Elnöknek benyújtani egy teljesen kidolgozott javaslatot az Alkotmány módosításáról vagy egy törvényről, amelyet a Köztársasági Elnök a Parlament elé terjeszt. Ha a Parlament a javaslatot lényegi

módosítás nélkül nem fogadja el, úgy azt népszavazásra kell bocsátani. 79. cikk. Olyan alkotmánymódosításokat, amelyekről népszavazásnak kell döntenie, akkor kell elfogadottnak tekinteni, ha a választásra jogosultak legalább fele a módosítás mellett foglalt állást.”

*Litvánia: „147. cikk.* (1) A Litván Köztársaság Alkotmányának módosítására vagy kiegészítésére javaslatot nyújthat be a képviselők egynegyede, vagy legalább 300,000 választópolgár. (2) Rendkívüli vagy szükségállapot idején alkotmánymódosításra nem kerülhet sor. 148. cikk. (1) Az Alkotmány 1. cikkének rendelkezését, mely szerint a litván állam független és demokratikus köztársaság, csak népszavazás módosíthatja; a módosítás érvényességéhez a litván szavazók háromnegyedes többségére van szükség. (2) Az I. fejezet (A litván állam) és a XIV. fejezet (Az Alkotmány módosítása) rendelkezéseit csak népszavazás módosíthatja. (3) Az Alkotmány egyéb fejezeteinek módosításáról a Parlament kétszer tárgyal és szavaz. A szavazások között legalább három hónapnak kell eltelnie. Az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslatot akkor kell a Parlament által elfogadottnak tekinteni, ha mindkét szavazáson a képviselők kétharmada az elfogadás mellett szavazott. (4) A Parlament által elutasított alkotmánymódosító javaslatot egy év elteltéig nem lehet a Parlament elé terjeszteni újratárgyalás céljából. 149. cikk. (1) Az Alkotmány módosítására irányuló elfogadott törvényt a Litván Köztársaság Elnöke írja alá, és öt napon belül hivatalosan kihirdeti. (2) Ha a Litván Köztársaság Elnöke nem írja alá, és nem hirdeti ki az ilyen törvényt a megadott határidőn belül, a törvényt a Parlament Elnökének írja alá és hirdeti ki. (3) Az Alkotmány módosítására irányuló törvény legkorábban az elfogadását követő egy hónap eltelte után lép hatályba.”

*Luxemburg: „114. cikk.* (2003. december 19-i módosítás) Az Alkotmány módosításához a Képviselőháznak egymást követő két szavazás alkalmával kell elfogadnia ugyanazt a szöveget, mely két szavazás között legalább három hónapnak kell eltelnie. Az alkotmánymódosítás elfogadásához a Képviselőház tagjai legalább kétharmadának szavazata szükséges, megbízás útján való szavazás nem lehetséges. Az első szavazás során a Képviselőház által elfogadott szövegtervezetet népszavazásra kell bocsátani, és ez esetben nincs szükség a Képviselőház második szavazására, ha ezt az első szavazást követő két hónapon belül a Képviselőház tagjainak több mint egynegyede

vagy huszonötezer a törvényhozói választások választói névjegyzékén szereplő választópolgár kéri. Az alkotmánymódosítás elfogadásához az érvényes szavazatok többsége szükséges. A népszavazás lebonyolításának módjáról törvény rendelkezik.”

*Málta: „66. cikk. (1) Jelen cikk rendelkezéseinek megtartása mellett a Parlament módosíthatja a jelen Alkotmány, valamint az 1964-es Máltai Függetlenségi Törvény bármely rendelkezését. (2) Jelen cikk, 1. cikk, 2. cikk (2) bekezdés, 3. cikk (1) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6. cikk, 32-48 cikkek, 51., 52., 56., 57., 60. és 61. cikkek, 65. cikk (3) bekezdés, 75. cikk (2) bekezdés, 76. cikk [a (2) bekezdés kivételével], 77., 78., 80. és 91. cikkek, 95-100. cikkek, 102-110. cikkek, 113., 114., 118., 119., 120. és 124. cikkek módosításához az szükséges, hogy a javaslatot a végső szavazáson az összes képviselő legalább kétharmada támogassa. (3) A jelen cikk (4) bekezdésére valamint a 76. cikk (2) bekezdésére vonatkozó módosítás esetén a javaslat akkor terjeszthető a Parlament elé, ha azt a Képviselőház a (2) bekezdésben meghatározott módon elfogadta, és az elfogadásától számított három hónap elteltével, de hat hónapon belül a választópolgárok elé terjesztette megerősítésre. (4) Amennyiben a javaslatot a (3) bekezdés alapján a választópolgárok elé terjesztik, a szavazásra jogosultság megállapításához az 56. cikk (10) bekezdést kell alkalmazni, a Parlament által meghatározott szabályokkal összhangban. (5) Azok a javaslatok, amelyek a jelen Alkotmány (2) és (3) bekezdésekben nem felsorolt rendelkezéseit hivatottak módosítani, akkor tekinthetők elfogadottnak, ha azt az összes képviselő több mint fele támogatja. (6) Annak a törvénynek a hatálya, amely a Képviselőház létszámát csökkenti, csak a következő parlamenti ciklusra terjed ki. (7) Jelen cikk alkalmazásában a) a jelen Alkotmány vagy az 1964-es Máltai Függetlenségi Törvény rendelkezéseire való utaláson érteni kell azokat a rendelkezéseket is, amelyek helyükbe léptek; b) a jelen Alkotmány vagy az 1964-es Máltai Függetlenségi Törvény rendelkezéseinek módosításán érteni kell az adott rendelkezés mindenfajta megváltoztatását, kiegészítését, felfüggesztését, hatályon kívül helyezését vagy kicserélését is.”*

*Németország: „146. cikk. A jelen alaptörvény, mely a német egység és szabadság megeremtését követően az egész német népre érvényes lesz, hatályát veszti azon a napon, amelyen a német nép szabad elhatározásával elfogadott alkotmány hatályba lép.”*

*Olaszország: „138. cikk. (1) Az Alkotmányt módosító és egyéb alkotmányos törvényeket mindkét kamara két, legalább három hónapos szünettel tartott ülésén vitatják meg, és akkor tekinthető elfogadottnak, ha a második szavazásnál megkapják mindkét kamara tagjai szavazatának abszolút többségét. (2) Az ilyen törvényeket népszavazásra kell bocsátani, ha azt, annak közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik kamara tagjainak egyötöde, ötszázezer választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri. A népszavazásra bocsátott törvényt nem lehet kihirdetni, ha nem kapta meg az érvényes szavazatok többségét. (3) Nincs helye népszavazásnak, ha a törvényt a második szavazásnál mindkét kamarában a tagok kétharmados többségével fogadták el.”*

*Portugália: „284. cikk. Az Alkotmány módosításának joga és ideje 1. A Nemzetgyűlés a jelen Alkotmányt öt évvel azt követően módosíthatja, hogy az alkotmányt módosító törvényt kihirdették. 2. Ettől eltérő időpontban a Nemzetgyűlés akkor módosíthatja az Alkotmányt, ha ezt a képviselők egyötöde támogatja. 285. cikk Az alkotmánymódosítás kezdeményezésének joga 1. Az alkotmánymódosítást a képviselők kezdeményezhetik. 2. Amennyiben az Alkotmány módosítását napirendre tűzik, minden más, ilyen tárgyú módosítást 30 napon belülre kell napirendre tűzni. 286. cikk Elfogadás és kihirdetés 1. Az Alkotmány módosítását a képviselők kétharmada hagyja jóvá. 2. Az elfogadott módosításokat egységes módosító törvénnyé kell alakítani. 3. A köztársasági elnök nem tagadhatja meg a módosító törvény kihirdetését. 287. cikk Az Alkotmány új szövege 1. Az Alkotmány módosításait a megfelelő helyre kell becikkelyezni, a vonatkozó módosításokkal, hatályon kívül helyezéssel és kiegészítéssel együtt. 2. Az Alkotmány új szövegét a módosító törvénnyel együtt kell közzétenni. 288. cikk A módosítás korlátai Az Alkotmányt módosító törvénynek figyelembe kell vennie: a. az Állam nemzeti függetlenségét és egységét; b. a köztársasági államformát; c. az állam és egyház elválasztását; d. az állampolgárok jogait, szabadságait és azok biztosítékait; e. a munkavállalók jogait, bizottságait és a szakszervezeteket; f. a köz-, a magán- a vállalati és a társadalmi szektorok együttélését a termelési eszközök tulajdonával kapcsolatban g. a gazdasági terv szerepét a vegyes gazdálkodás keretei között; h. az általános, közvetlen, titkos és rendszeres választásokat a legfelsőbb állami szervek, az autonóm régiók és a helyi önkormányzatok tagjainak kiválasztása során, valamint az arányos képviselet elvét; i. a véleménynyilvánítás és a politikai szervezetek sokféleségét, amely magába*



foglalja a politikai pártok és a demokratikus ellenzék létjogosultságát. *j.* az államhatalmi ágak elválasztását és kölcsönös függőségét; *l.* a bírói felülvizsgálatot tételes alkotmányellenesség és mulasztásos alkotmány sértés esetén; *m.* a bírói függetlenséget; *n.* a helyi önkormányzatok önrendelkezési jogát; *o.* az Azori-szigetek és Madeira politikai és közigazgatási autonómiáját.”

*Románia: „72. szakasz Törvénykategóriák* (1) A parlament alkotmányos törvényeket, alaptörvényeket és köztörvényeket fogad el. (2) Az alkotmányos törvények tárgya az Alkotmány felülvizsgálása. (3) Alaptörvénnyel szabályozandó: a) a választási rendszer; b) a politikai pártok szervezése és működése; c) népszavazás szervezése és lebonyolítása; [...] p) a kizárólagos gazdasági övezet megállapítási módja; r) a többi olyan terület, amelynek tekintetében az Alkotmány alaptörvények elfogadását írja elő. [...] *74. szakasz A törvények és a határozatok elfogadása* (1) Az alaptörvényeket és a házak szabályzataira vonatkozó határozatokat mindegyik ház tagjainak a szavazattöbbségével fogadják el. (2) A köztörvényeket és a határozatokat mindegyik ház jelen levő tagjainak a szavazattöbbségével fogadják el. [...] *147. szakasz A felülvizsgálási eljárás* (1) A felülvizsgálási tervezet vagy javaslatot el kell fogadnia a Képviselőháznak és a Szenátusnak, mindegyik ház összes tagjai legalább kétharmados többségével. (2) Ha a közvetítési eljárás nem vezet megegyezésre, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésen hoz döntést, a képviselők és a szenátorok legalább háromnegyedének Többségi szavazatával. (3) A felülvizsgálás végleges a felülvizsgálási tervezet vagy javaslat elfogadásától számított legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után.”

*Spanyolország: „166. cikk. Alkotmánymódosítás kezdeményezése* a 87. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt feltételek szerint kerül sor. *167. cikk.* (1) Az alkotmánymódosításra irányuló tervezetek elfogadásához mindkét Kamara részéről háromötödös többség szükséges. Amennyiben a két Kamara között nincs egyetértés, úgy képviselőkől és szenátorokból álló, paritásos összetételű bizottság létrehozása útján kell megkísérelni annak elérését; a bizottság egy szöveget terjeszt elő, amit mindkét Kamara szavazásra bocsát. (2) Ha az elfogadtatás az előző bekezdésben előírt eljárás segítségével nem sikerült, de a szöveg megkapta a Szenátus abszolút többségének minősített szavazatát, akkor a Képviselőház kétharmados többséggel elfogadhatja a módosítást. (3) A Cortes által elfogadott módosítást jóváhagyás végett

népszavazásra kell bocsátani, ha azt az elfogadástól számított tizenöt napon belül valamelyik Kamara tagjainak egytized része kérelmezi. *168. cikk.* (1) Az Alkotmány teljes körű módosítására irányuló javaslat, illetve a bevezető cím, a II. fejezet, az 1. cím 2. szakasza, vagy a II. cím módosítására vonatkozó javaslat elfogadása mindkét Kamara részéről kétharmados, többséget igényel és a Cortes azonnali feloszlását vonja maga után. (2) Az újonnan megválasztott Kamarák jóváhagyják a döntést, és megkezdik az új alkotmány szöveg tanulmányozását, amelynek elfogadásához mindkét Kamara abszolút többsége szükséges. (3) A Cortes által elfogadott módosítást jóváhagyás végett népszavazásra kell bocsátani. *169. cikk.* Nem kezdeményezhető alkotmánymódosítás háború idején, vagy ha a rendkívüli állapot valamelyik, a 116. cikkben előírt fokozata van érvényben.”

*Svájc: „118. cikk.* A szövetségi alkotmány teljesen vagy részben bármikor módosítható. *119. cikk.* A teljes módosítás a szövetségi törvényhozás által meghatározott eljárás szerint történik. *120. cikk.* (1) Amennyiben a Szövetségi Gyűlés egy része a teljes módosítás mellett dönt, ám a másik része ehhez nem járul hozzá, vagy ha 100.000 szavazati joggal rendelkező svájci állampolgár kéri a szövetségi alkotmány teljes módosítását, akkor mindkét esetben népszavazás végett a svájci nép elé kell terjeszteni a kérdést, hogy a teljes alkotmánymódosításra sor kerüljön-e vagy sem. (2) Amennyiben a fenti esetek bármelyikében a szavazó svájci állampolgárok többsége a kérdésre igenlően válaszol, mindkét tanácsot újjá kell választani, hogy azok dolgozzák ki a teljes alkotmánymódosítást. *121. cikk.* (1) A részleges módosítás történhet népi kezdeményezés vagy szövetségi törvényhozás által meghatározott eljárás szerint. (2) A népi kezdeményezés 100.000 szavazásra jogosult svájci állampolgár kívánságát foglalja magában a szövetségi alkotmány egy meghatározott cikkének elfogadásával, hatályon kívül helyezésével vagy módosításával kapcsolatban. (3) Amennyiben a népi kezdeményezés során több különböző rendelkezést javasolnak módosításra vagy a szövetségi alkotmányba való felvételre, azok mindegyikét külön törvénykezdeményezésnek kell tekinteni. (4) A törvénykezdeményezést általános javaslat vagy részleteiben is kidolgozott tervezet formájába lehet önteni. (5) Amennyiben egy ilyen kezdeményezés általános javaslat formáját ölti és azzal a szövetségi kamarák egyetértenek, a javaslat szellemében ki kell dolgozniuk a részleges alkotmánymódosítást, és ezt a nép, valamint a kantonok elé kell terjeszteniük elfogadás vagy elvetés végett. Amennyiben a szövetségi kamarák nem



hagyják jóvá a javaslatot, a részleges alkotmánymódosítás kérdését a nép elé kell terjeszteni szavazás végett, s ha a szavazó svájci állampolgárok többsége igenlően nyilatkozik, a Szövetségi Gyűlés köteles az alkotmánymódosítást a nép határozatával összhangban megindítani. (6) Amennyiben a kezdeményezés részleteiben is kidolgozott tervezet formáját ölti, s azt a Szövetségi Gyűlés jóváhagyja, a tervezetet a nép és a kantonok elé kell terjeszteni elfogadás vagy elvetés céljából. A Szövetségi Gyűlés jóváhagyásának hiánya esetén kidolgozhatja saját tervezetét vagy indítványozhatja a javaslat elvetését és saját tervezetét, illetve az elvetési javaslatot a törvénykezdeményezéssel egyidejűleg a nép és a kantonok szavazása elé terjesztheti. 122. cikk. A népi kezdeményezéssel, valamint a szövetségi alkotmány módosítását érintő szavazásokkal kapcsolatos eljárásról részletesen szövetségi törvény rendelkezik. 123. cikk. (1) A módosított szövetségi alkotmány, illetve annak módosított része akkor lép hatályba, ha azt a szavazáson részt vevő állampolgárok és a kantonok többsége elfogadta. (2) A kantonok többségének megállapításakor egy félkanton szavazata fél szavazatnak számít. (3) Az egyes kantonokban tartott népszavazás eredménye az adott kanton szavazatának tekintendő.”

*Svédország: „15. cikk.* (1) Alapörvényt két, azonos szövegezésű olvasatban kell elfogadni. A második olvasatra nem kerülhet sor mindaddig, amíg nem tartják meg az egész Királyságban a Riksdag választásait az első döntést követően, és az újonnan megválasztott Riksdag össze nem ül. Ezen túlmenően legalább kilenc hónapnak kell eltelnie azon idő között, amikor az ügyet először terjesztik a Riksdag teljes ülésére és a választások ideje között, kivéve, ha az Alkotmányjogi Bizottság az ügy előkészítése során hozott döntésével tagjai legalább öthatodának szavazatával a rendelkezés alól kivételt tesz. (2) A Riksdag nem fogadhat el alaptörvényre vonatkozó olyan javaslatot, amely ellentétben áll az ilyen törvényt érintő, függőben levő javaslattal, kivéve, ha a Riksdag az első javaslatot egyidejűleg elutasítja. (3) Az alaptörvény módosítására vonatkozó, függőben levő javaslatról népszavazást kell tartani, amennyiben ezt a képviselők legalább egytizede indítványozza, és a képviselők legalább egyharmada az indítványt támogatja. Az indítványozásra a Riksdagnak a függőben levő javaslatot elfogadó döntésétől számított tizenöt napon belül kerülhet sor. Az indítvány elbírálása nem tartozik a Riksdag egyetlen bizottságának hatáskörébe sem. (4) A népszavazást egyidejűleg kell tartani a Riksdag (1) bekezdésben meghatározott választásaival. A népszavazáson a választópolgárok kinyilváníthatják, hogy elfogadják-e az

alaptörvényre vonatkozó, függőben levő javaslatot. A javaslatot elutasított-nak kell tekinteni, ha a népszavazásban résztvevők többsége a javaslat ellen szavaz, és ha a szavazók száma meghaladja azok felét, akik a választáson érvényes szavazatot adtak le. Minden más esetben a Riksdag végső döntés céljából megvizsgálja a javaslatot.”

*Szlovákia: „84. cikk.* (1) A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa akkor határozatképes, ha képviselőinek több mint fele jelen van. (2) A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa határozatainak érvényességéhez a jelenlevő képviselők többségének szavazata szükséges, ha az Alkotmány eltérően nem rendelkezik. (3) A 7. cikk (3) és (4) bekezdések szerinti nemzetközi szerződés jóváhagyásához, és a Szlovák Köztársaság elnöke által, a 102. cikk o) pont szerint visszaküldött törvény elfogadásához a képviselők abszolút többsége szükséges. (4) Az Alkotmány megalkotásához és módosításához, alkotmányos törvény elfogadásához, a 7. cikk (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés jóváhagyásához, a Szlovák Köztársaság elnökének visszahívásáról szóló népszavazás elfogadásához, másik állammal szembeni hadüzenet meghozatalához a képviselők háromötödének szavazata szükséges.”

*Szlovénia: „168. cikk.* (1) Az Alkotmány módosítását a Nemzetgyűlés húsz képviselője, a Kormány vagy legalább 30.000 választópolgár kezdeményezheti. (2) A javaslatról a Nemzetgyűlés dönt a jelenlevő képviselők kétharmada szavazatának többségével. 169. cikk. Az alkotmánymódosítási aktust a Nemzetgyűlés a képviselők kétharmada szavazatának többségével fogadja el. 170. cikk. (1) A Nemzetgyűlés a javasolt alkotmánymódosítást köteles népszavazásra bocsátani, ha ezt legalább harminc képviselő kéri. (2) Az alkotmánymódosítás a népszavazáson akkor tekinthető elfogadottnak, ha a szavazásban részt vevő választók többsége mellette szavazott, ha a választásra jogosultak többsége a szavazáson részt vett. 171. cikk. Az alkotmány-módosítás a Nemzetgyűlésben való kihirdetés napján lép hatályba.”

## 2. függelék

Az alkotmányerejű törvény, a „kétharmados törvény”  
és a sarkalatos törvény kötelező tárgyai

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.)                                                                                                                                                                                                                          | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                                                                 | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.])                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24. § (3) Az ... alkotmányerejű törvények megalkotásához az [összes] országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.                                                                                                                                       | „...amelynek elfogadásához a [határozatképes számban] jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”                                                                                                 | 7) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a [határozatképes számban] jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                               |
| 7. § (2) A jogalkotás rendjét alkotmányerejű törvény szabályozza.                                                                                                                                                                                                        | 7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                            | 6) cikk (1) Születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár. Sarkalatos törvény a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meghatározhatja.                               |
| 8. § (2) Alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg.                                                                                                                                                    | 19. § (5) Országos népszavazást az Országgyűlés rendelhet el. A népszavazásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                           | (4) Az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.                                                                                                                              |
| (3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérdeke vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges. | „19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                             | 1) cikk (4) A címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható. A címer és a zászló használatának részletes szabályait, valamint az állami kitüntetések sarkalatos törvény határozza meg. |
| 9. § (2) A Magyar Köztársaság a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak alkotmányerejű törvény korlátozhat.                                                                                     | 20. § (4) bekezdésének második mondata: „A tiszteletdíj és a költségterítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” | 2) cikk (3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.                                                                                                                                                        |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                                                      | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.])                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. § (2) Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét alkotmányerejű törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 20. § (6) Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                            | 7) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait. |
| 19. § (5) Országos népszavazást az Országgyűlés rendelhet el. A népszavazásra vonatkozó szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 30. § (2) A köztársasági elnök tiszteletdíjáról, kedvezményeiről és az őt megillető költségterítés összegéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. | VI. cikk (3) A személyes adatok védelméhez és a közérdeke adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.                                                                                                                                                                                     |
| 19/ D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 32/A. § (6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                  | VII. cikk (3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 20. § (4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségterítés összegét, valamint a kedvezmények körét alkotmányerejű törvény állapítja meg, ebben a tiszteletdíj teljes összegének a kifizetése feltételhez köthető.                                                                                                             | 32/B. § (7) Az országgyűlési biztossokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                     | VIII. cikk (4) A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                               |
| (5) A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője, bíró, ügyész, államigazgatási szerv dolgozója – a Minisztertanács tagja és a politikai államtitkár kivételével –, továbbá a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek hivatásos állományú tagja. Alkotmányerejű törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja. | 32/C. (4) Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                    | XXIII. cikk (4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.                                                                                                                                                                                                      |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.)                                                                                                      | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                                                                          | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (6) Az országgyűlési képviselők jogállásáról <i>alkotmányerejű</i> törvény rendelkezik.                                                              | 35. § (3) bekezdésének második mondata: „A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”                                           | XXIX. cikk (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 30. § (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségterítés összegét <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg. | 40/A. § (1) bekezdésének második mondata: „A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”             | XXXI. cikk (3) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg. |
| 32/A. § (6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről <i>alkotmányerejű</i> törvény rendelkezik.                                              | 40/A. § (2) bekezdésének második mondata: „A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” | (4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 32/B. § (5) Az országgyűlési biztосokra vonatkozó részletes szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg.                                 | 40/B. § (4) A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg.                    | (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.                                                                                                                                                                                                                                           |
| 32/C (4) Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működéséről <i>alkotmányerejű</i> törvény rendelkezik.                                              | 44. § (2) A tanácsokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                                                           | (6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.)                                                                                                                                                                                                                                                                               | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                                  | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34. § A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását <i>alkotmányerejű</i> törvény tartalmazza.                                                                                                                                                                                                                          | 50. § (4) A bíróságokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                  | 2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott módon választják.                    |
| 35. § (3) Veszélyhelyzetben a Minisztertanács az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg.                                                                 | 58. § (3) Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                         | (2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában <i>sarkalatos</i> törvény szabályozza.                                                                                                                                                                      |
| 39. § (2) A Minisztertanács tagjai a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját <i>alkotmányerejű</i> törvény szabályozza. | 59. § (2) A személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                   | 4. cikk (2) Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. <i>Sarkalatos</i> törvény meghatározza azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi eseteket is megállapíthat. |
| 40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény határozza meg.                                                                                                | 60. § (4) A lelkiismereti és vallás szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                          | (5) Az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                  |
| (2) A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állambiztonságával összefüggő részletes szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény határozza meg.                                                                                                                               | 61. § (3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. | 5. cikk (8) Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                     |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.)                                                                                                          | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 40/B. (4) A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére <i>alkotmányerejű</i> törvény korlátokat állapít meg. | (4) A közszolgálati rádió, televízió és hírlügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. | 7. cikk (3) Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét <i>sarkalatos</i> törvény szabályozza.                                                                           |
| 44. § (2) A tanácsokra vonatkozó részletes szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg.                                                      | 62. § (2) A gyűlekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                                                                                                                                                 | 12. cikk (5) A köztársasági elnök jogállásának részletes szabályait és javadalmazását <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                      |
| 50. § (4) A bíróságokra vonatkozó szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg.                                                               | 63. § (3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                                                                                         | 17. cikk (4) <i>Sarkalatos</i> törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.                                                                                 |
| 53. § (4) Az ügyészségekre vonatkozó szabályokat <i>alkotmányerejű</i> törvény állapítja meg.                                                            | 65. § (3) A menedékjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”                                                                                                                                                                                                     | 23. cikk (1) Az Országgyűlés <i>sarkalatos</i> törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.                                     |
| 76. § A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról <i>alkotmányerejű</i> törvény rendelkezik.                                       | 68. § (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                                                                                                                                                            | (2) Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a köztársasági elnök nevezi ki <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit. |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.)                                                                                                                                | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 | 69. § (4) Az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                                          | (4) Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti. |
|                                                 | 70/C. § (3) A sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”                                            | 24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság g) az Alaptörvényben, illetve <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                 | 70/H. § (3) A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.                               | (3) Az Alkotmánybíróság c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést; illetve <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg.                                                                                                                                                                                          |
|                                                 | 71. § (3) Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. | (5) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                 |                                                                                                                                                                             | 25. cikk (7) A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.) | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                              | 26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók. A bírákat tisztségükből csak <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. |
|                                                 |                                              | (2) A hivatásos bírákat – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki. Bíróvá az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.                            |
|                                                 |                                              | 29. cikk (7) Az ügyészség szervezeti és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                         |
|                                                 |                                              | 31. cikk (3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                 |                                              | 33. cikk (3) A képviselő-testület <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.                                                                                                                                                                                           |
|                                                 |                                              | 35. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott módon választják.                                    |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.) | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                              | (2) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint öt évre választják.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                 |                                              | (4) A képviselő-testület – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                 |                                              | 38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg. |
|                                                 |                                              | (2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                              |
|                                                 |                                              | 40. cikk A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                 |                                              | 41. cikk (1) A Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.) | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                              | (4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.                                                                     |
|                                                 |                                              | (5) A Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                 |                                              | 42. cikk A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                 |                                              | 43. cikk (4) Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                 |                                              | 44. cikk (5) A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                 |                                              | 45. cikk (2) A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. |
|                                                 |                                              | (5) A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                          |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.) | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                              | 46. cikk (6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                    |
|                                                 |                                              | 49. cikk (3) A Honvédelmi Tanács dönt<br>c) <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                 |                                              | (4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.                                                                                                                                      |
|                                                 |                                              | 50. cikk (3) Szükségállapot idején a <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. |
|                                                 |                                              | 51. cikk (1) Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.              |

| Alkotmányerejű törvény<br>(1989. évi XXXI. tv.) | „Kétharmados törvény”<br>(1990. évi XL. tv.) | Sarkalatos törvény<br>[Magyarország Alaptörvénye<br>2011. április 25.]                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |                                              | (4) A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.                                                                                           |
|                                                 |                                              | 52. cikk (3) A Kormány váratlan támadás esetén <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – <i>sarkalatos</i> törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. |
|                                                 |                                              | 54. cikk (4) A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat <i>sarkalatos</i> törvény határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                    |

## 3. függelék

## A („feles”) törvényhozási tárgyak

| az Alkotmányban (az 1989:XXXI. tv. hatályba lépése után)                                                                                                                                                                                                                                                                                  | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. § (3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében <i>törvény</i> határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.                   | I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat <i>törvény</i> állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. |
| 11. § Az állami vállalatok és gazdálkodó szervek a <i>törvényben</i> meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.                                                                                                                                                                                                          | (4) A <i>törvény</i> alapján létrehozott jogalanyságok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.                                                                                                                                  |
| 13. § Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, <i>törvényben</i> szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.                                                                                                                                                                | IV. cikk (2) Senkit nem lehet szabadságától más-ként, mint <i>törvényben</i> meghatározott okokból és <i>törvényben</i> meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.                                                                    |
| 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön <i>törvényben</i> meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.                                                                                                                     | V. cikk Mindenkinnek joga van <i>törvényben</i> meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.                                                                                                                                                              |
| 19/C. § (2) A szükségállapot idején a külön <i>törvényben</i> megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be.                                                                                                                                                                                      | X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint <i>törvényben</i> meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.                                                                                                 |
| 30/A. § (1) A köztársasági elnök<br>i) külön <i>törvényben</i> meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábormokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét, | (3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat <i>törvény</i> szabályozza.                                                                   |



| az Alkotmányban (az 1989:XXXI. tv. hatályba lépése után)                                                                                             | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| j) adományozza a <i>törvényben</i> meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetések és engedélyezi viselésüket,                                    | <i>XI. cikk</i> (2) Magyarország a [művelődéshez való] jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők <i>törvényben</i> meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. |
| m) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön <i>törvény</i> a hatáskörébe utal.                                                                  | <i>XIII. cikk</i> (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, <i>törvényben</i> meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.                                                                                                                                                                                                                     |
| 31/A. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön <i>törvény</i> biztosítja.                                        | <i>XVII. cikk</i> (2) <i>Törvényben</i> meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen lépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak.                                                                                                   |
| 32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a <i>törvénnyel</i> hatáskörébe utalt feladatokat. | <i>XVIII. cikk</i> (1) Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, <i>törvényben</i> meghatározott esetek kivételével – tilos.                                                                                                                                                                                                                                      |
| (3) Az Alkotmánybíróság eljárását <i>törvényben</i> meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.                                                   | <i>XIX. cikk</i> (3) <i>Törvény</i> a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.                                                                                                                                                                                                      |
| 32/B. § (2) Az [állampolgári jogok országgyűlési biztosának] eljárását <i>törvényben</i> meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.              | (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egyetemes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. <i>Törvény</i> az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.                                   |
| 35. § (1) A Minisztertanács<br>k) ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket <i>törvény</i> a hatáskörébe utal.                                     | <i>XXI. cikk</i> (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – <i>törvényben</i> meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.                                                                                                                                                                                                                                             |

| az Alkotmányban (az 1989:XXXI. tv. hatályba lépése után)                                                                                                                                                                                                                                                                                     | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 39/B. § (1) A bizalom megvonása esetén a Minisztertanács az új Minisztertanács megválasztásáig hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Minisztertanácsot megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak <i>törvény</i> kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat. | <i>XXIII. cikk</i> (8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. <i>Törvény</i> határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.                                                                                                  |
| 40/B. § (3) A fegyveres erők irányítására – ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alkotmányban és külön <i>törvényben</i> meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács és az illetékes miniszter jogosult.                                   | <i>XXIV. cikk</i> (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok <i>törvényben</i> meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.                                                                                                                                      |
| 40/C. § (2) A honvédelmet érintő nemzetközi szerződéseket <i>törvényben</i> kell megerősíteni és nyilvánosan kihirdetni.                                                                                                                                                                                                                     | (2) Mindenkinek joga van <i>törvényben</i> meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.                                                                                                                                                                                                                      |
| 45. § (2) A <i>törvény</i> az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti.                                                                                                                                                                                                                                  | <i>XXVIII. cikk</i> (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit <i>törvény</i> által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.                                                                                               |
| 46. § A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítéleznek. A <i>törvény</i> e szabály alól kivételt engedhet.                                                                                                                                                                                                  | (6) A jogorvoslat <i>törvényben</i> meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban <i>törvénynek</i> megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték. |
| 48. § (2) A hivatásos bírákat <i>törvényben</i> meghatározott módon a köztársasági elnök nevezi ki.                                                                                                                                                                                                                                          | <i>1. cikk</i> (2) Az Országgyűlés<br>k) az Alaptörvényben és <i>törvényben</i> meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.                                                                                                                                                                                                                                           |
| (3) A bírákat tisztségükből csak <i>törvényben</i> meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.                                                                                                                                                                                                                               | <i>9. cikk</i> (4) A köztársasági elnök<br>f) <i>törvényben</i> meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését;                                                                                                                                                                                             |
| 51. § (2) Az ügyészség <i>törvényben</i> meghatározott ügyekben nyomozást végez, felügyeletet gyakorol a nyomozás törvényessége felett, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.                                                                                  | j) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket <i>törvény</i> a hatáskörébe utal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

| az Alkotmányban (az 1989:XXI. tv. hatályba lépése után)                                                                                                                                                                                                                                                   | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – <i>törvényben</i> meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében.                                    | (5) A köztársasági elnöknek a (4) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges. <i>Törvény</i> rendelkezhet úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges.                               |
| 55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a <i>törvényben</i> meghatározott okokból és a <i>törvényben</i> meghatározott eljárás alapján megfosztani.                                                  | 15. cikk (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, <i>törvényben</i> meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.                                                                                                                                                                      |
| 57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a <i>törvény</i> által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.    | (3) Feladatkörében eljárva a Kormány <i>törvényben</i> nem szabályozott tárgykörben, illetve <i>törvényben</i> kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.                                                                                                                                                |
| (5) A Magyar Köztársaságban a <i>törvényekben</i> meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.                                                                                             | 17. cikk (1) A minisztériumok felsorolásáról <i>törvény</i> rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                     |
| 58. § (2) A Magyarország területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a <i>törvénynek</i> megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani.                                                                                                                                                      | (5) A kormánytisztviselők jogállását <i>törvény</i> szabályozza.                                                                                                                                                                                                                                             |
| 63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a <i>törvény</i> által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.                                                                                                                        | 18. cikk (3) A Kormány tagja <i>törvényben</i> vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely <i>törvény</i> vel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. |
| 65. § (1) A Magyar Köztársaság – a <i>törvényben</i> meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. | (5) A Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét <i>törvény</i> határozza meg.                                                                                                                                                        |
| 70. § (3) A helyi tanácsok tagjainak választásánál a választójog – külön <i>törvény</i> szerint – megilleti a Magyarországon tartósan letelepedett nem magyar állampolgárokat is.                                                                                                                         | 22. cikk (1) A Kormány a megbízatása megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, rendeletet csak <i>törvény</i> felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.                       |

| az Alkotmányban (az 1989:XXI. tv. hatályba lépése után)                                                 | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 70/C. § (2) A sztrájkjogot az ezt szabályozó <i>törvények</i> keretei között lehet gyakorolni.          | (2) Ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét, miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak <i>törvény</i> felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.                                                           |
| 71. § (3) Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról külön <i>törvény</i> rendelkezik. | 23. cikk (4) Az önálló szabályozó szerv vezetője <i>törvényben</i> kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos <i>törvényben</i> meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely <i>törvény</i> vel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti. |
|                                                                                                         | 25. cikk (2) A bíróság dönt<br>a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, <i>törvényben</i> meghatározott egyéb ügyben;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                                                                         | (6) <i>Törvény</i> egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                         | 27. cikk (1) A bíróság – ha <i>törvény</i> másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélik.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                         | (2) <i>Törvény</i> által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélezésben.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                         | (3) Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. <i>Törvény</i> által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését.                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                         | 29. cikk (2) A legfőbb ügyész és az ügyészség <i>törvényben</i> meghatározottak szerint<br>a) jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;<br>b) képviseli a közvádat a bírósági eljárásban;<br>c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                                                         | d) <i>törvény</i> által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

| az Alkotmányban (az 1989:XXXI. tv. hatályba lépése után) | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                          | 30. cikk (5) Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat <i>törvény</i> határozza meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                          | 31. cikk (2) A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről <i>törvényben</i> meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                          | 32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében <i>törvény</i> keretei között<br>a) rendeletet alkot;<br>b) határozatot hoz;<br>c) önállóan igazgat;<br>d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;<br>e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;<br>f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;<br>g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;<br>h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;<br>i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;<br>j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;<br>k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; |
|                                                          | l) <i>törvényben</i> meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                          | (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat <i>törvény</i> által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve <i>törvényben</i> kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                          | 34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört <i>törvény</i> állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

| az Alkotmányban (az 1989:XXXI. tv. hatályba lépése után) | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                          | (2) <i>Törvény</i> elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                          | (3) A polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül <i>törvény</i> vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.                                                                                             |
|                                                          | (5) <i>Törvény</i> a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat <i>törvényben</i> meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.                                                                                       |
|                                                          | 36. cikk (1) Az Országgyűlés minden évre vonatkozóan <i>törvényt</i> alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány <i>törvényben</i> előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszti. |
|                                                          | 37. cikk (5) Az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat <i>törvény</i> határozza meg.                                                                                                                       |
|                                                          | 38. cikk (3) Nemzeti vagyont csak <i>törvényben</i> meghatározott célból lehet átruházni, <i>törvényben</i> meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.                                                                                                                                  |
|                                                          | (5) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek <i>törvényben</i> meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.                                                                                              |
|                                                          | 41. cikk (4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke <i>törvényben</i> kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos <i>törvényben</i> meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely <i>törvénnel</i> nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.    |

| az Alkotmányban (az 1989:XXI. tv. hatályba lépése után) | az Alaptörvény hatályba lépése után                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                         | 43. cikk (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék <i>törvényben</i> meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. |
|                                                         | 44. cikk (2) A Költségvetési Tanács <i>törvényben</i> meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Tóth Károly

## Az államfői (köztársasági elnöki) tisztség

A közjogi átalakulás nagy területe – az alkotmányozás mellett – az államszervezet. Ez is kiemelkedő terrénja volt a rendszerváltásnak, hiszen a korábbi, „szocialista” állam számos torz, a polgári berendezkedéstől eltérő, idegen konstrukciót alkalmazott,<sup>1</sup> amelyek „átépítése” szintén sok vitára adhatott okot.

A Nemzeti Kerekasztal (NKA) I/1. számú munkabizottsága (Az alkotmánymódosítás időszere tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az Alkotmánybíróság kérdései) 1989. július 17-én kezdte meg tárgyalni az államszervezet alkotmányos szabályozásának kérdéseit.

Elöljáróban az MSZMP nyilatkozatot tett, amelyben – a korábbi javaslatainak fenntartása mellett – kifejtette: „...szükségesnek tartjuk a békés politikai átmenet időszakában mindazoknak az új jogintézményeknek a létrehozását, amelyek a jogállamiság kiépítése terén már most megteremthetők. Ennek keretében fontosnak tartjuk a párt és az állam szétválasztásának alkotmányos rögzítését, az államhatalmi ágak elválasztása elvének megvalósítását, valamint az Országgyűlés új típusú működésének szabályozását, az egyszemélyi államfői intézmény létrehozását, az Országgyűlés, az államfő és a kormány együttműködésének a jogállamiság jegyeinek magán viselő újrászabályozását, a fegyveres erők és fegyveres testületek parlament általi ellenőrzésének alkotmányos biztosítékait és az Alkotmánybíróság felállítását. ... Különös jelentőséget tulajdonítunk a békés politikai átmenet időszakában az egyszemélyi államfői intézménynek, a köztársasági elnöknek a létrehozására, mert az egypártrendszerből a többpártrendszerbe való átmenet, továbbá a többpártrendszeren alapuló parlamentáris demokrácia kialakításában, a parlament, a kormány közötti működési zavarok elhárításában, valamint a parlament esetleges működésképtelensége esetén szükség van a parlamenttől és a kormánytól egyaránt független, az államhatalom stabilitását biztosító intézményre. Leszögezzük, hogy az általunk ismert tudományos álláspontok,

<sup>1</sup> Mint pl. az államhatalmi ágak elválasztásának elve helyett a hatalom egységének érvényesítése, amelyből következett az Országgyűlés szupremáciájának felfogása, de a „népi demokratikus” elveknek felelt meg a NET, az Alkotmányjogi Tanács, a tanácsok, az ügyészség, bíróság stb. is.

valamint az Ellenzéki Kerekasztal szervezeteinek ugyancsak általunk ismert dokumentumai az új alkotmány részeként a köztársasági elnök intézményét, továbbá az Alkotmánybíróság intézményét egyaránt szükségesnek tartja.

Már a jelenlegi helyzetben is, amely a parlament politikai értelemben vett legitimációját vonja kétségbe, szükségesnek tartunk egy olyan, a nép által közvetlenül választott és így erős politikai legitimációval rendelkező államfőt, aki az átmenet időszakában az államhatalom folyamatosságát biztosítja.

Álláspontunk szerint a jelenlegi Országgyűlésnek az a jogosultsága nem vitatható, hogy a jogállamiság irányába mutató hasznos és fontos intézményeket létrehozza, amelyekben társadalmi egyetértés van. Ugyanis álláspontunk szerint nem az Országgyűlés politikai legitimációja dönti el azt a kérdést, hogy milyen jellegű szabályokat alkothat a parlament, hanem a törvényjavaslatok tárgya, tartalma, progresszivitása a mérvadó.

Az általunk javasolt államberendezkedési modellt attól függetlenül tartjuk indokoltnak kialakítani, hogy az intézmények működésének megkezdése konkrétan mikor történne.<sup>2</sup>

a) Az MSZMP-nyilatkozat ismeretében könnyen fölmerülhet – főképpen az utókor tagjaiban – a kérdés: ha az akkor „uralkodó párt” ilyen, évszázadokkal előbb és évtizedekkel később is elfogadott és alkalmazott elveket és gyakorlatot akart (mint pl. az államhatalmi ágak elválasztása), miért volt szükség kifejezetten erre irányuló „ellenzéki” szerveződésekre, mozgalmakra. – Mivel ez nem alkotmányjogi-szakmai kérdés, nem is próbáljuk megválaszolni, legfeljebb mindössze annyi megjegyzést érdemel: hatalma gyengülésével az MSZMP viszonylag kockázatmentesen tehetett ígéreteket; hatalomvesztése esetén – éppen amiatt – nem kérhető számon a teljesítés elmaradása, ha hatalomban marad, akkor pedig ... azért nem... Hatalma „teljében” ugyanis ez a párt az 1989. júliusi nyilatkozatában foglaltakkal homlokegyenest ellentétes államszervezési és hatalomgyakorlási elveket vallott.

b) Az NKA-tárgyalásoknak ebben az újabb szakaszában is, amikor az államszervezet kérdései kerültek sorra, az MSZMP ismét olyan javaslatokat

<sup>2</sup> Az MSZMP-nyilatkozat viszonylag hosszabb, szó szerinti idézését azért tartottuk fontosnak, mert több olyan eleme van, amely segít a helyzet értékelésében. – Elemzését és a többi tárgyaló fél véleményét a felvetett kérdések témája szerint vesszük sorra.

tett, amelyekre az EKA delegáció tagjai nyilvánvalóan csak elutasítással válaszolhattak. A megbeszéléseken eddig is vörös fonalként húzódott végig az a vita, amelynek során az MSZMP minduntalan új alkotmányba illő intézkedéseket indítványozott bevezetni, az EKA viszont ahhoz ragaszkodott, hogy ne lépjenek túl a *békés átmenetet segítő* módosításokon; a tényleges „rendszerváltást” megvalósító alkotmányozást majd az újonnan megválasztott Országgyűlés végezze el.

Ezen az éles szembenálláson az sem enyhített, hogy az MSZMP-nyilatkozat ismételten előhozta és magyarázni-igazolni igyekezett az akkor mandátummal rendelkező *Országgyűlés teljes felhatalmazását* a közjogi rendszer átalakítására, jöllehet ez a vita korábban már lényegében lezajlott.

Erre egyértelműen reagált az *EKA-delegáció* is.<sup>4</sup> Kifejtette: csak olyan alkotmánymódosítás képezheti a tárgyalások témáját, amelyek az átmenet szempontjából feltétlenül szükségesek. Nem csak a jelenlegi Országgyűlésnek, hanem a háromoldalú egyeztető tárgyalásoknak is hiányzik a kellő legitimációja ahhoz, hogy olyan alapvető jogintézményeket, mint amilyen a köztársasági elnöki vagy az alkotmánybírósági intézmény, bevezessen. Ezeknek az intézményeknek esetleges bevezetéséről a szabadon választott új Országgyűlés jogosult csak dönteni. Szakmai szempontból pedig aggályosnak tartjuk az alkotmány egészéből kiemelni egyes alapvető intézményeket, s ezzel olyan koncepcionális változtatásokat idézni elő, amelyek az átmenet szempontjából nem feltétlenül szükségesek, és ezek a változtatások nem a stabilitás irányába hatnak, hanem közmegegyezés híján ezeknek bevezetése senki által sem kívánt politikai konfrontációt jelenthet.

### 1. Egyszemélyi vagy testületi államfő?<sup>5</sup>

Az NKA (azaz az I/1. bizottság!) az *államszervezet alkotmányos szabályozásának kérdéseit* tárgyaló első, 1989. július 17-i ülésén már

<sup>3</sup> Említettük, hogy kezdettől fogva hiányzott annak rögzítése, mi tekinthető a békés átmenethez szükséges intézkedések körébe, emiatt mindkét delegáció önmaga (akár önkényesen) is értelmezhetette e fogalmat.

<sup>4</sup> A HO a vitában ekkor nem szólalt meg.

<sup>5</sup> A „feldolgozás logikája” szerint elsőként a köztársasági elnök általános közjogi helyzetét, jogállását kellene ismertetni, elemezni, s erre építeni a kapcsolódó elemeket. Mivel azonban erről később szó lesz, a megszokott sorrendtől ezúttal eltekintünk.

elkezdte vitatni az államfő kérdését. Az ottani – tulajdonképpen a „kiinduló” – álláspontokról a lényegi részeket a jegyzőkönyv a következő módon rögzítette:

*„Az Ellenzéki Kerekasztal delegációjának álláspontja:*

*Csak olyan alkotmánymódosítás képezheti a tárgyalások témáját, amelyek az átmenet szempontjából feltétlenül szükségesek. Nemcsak a jelenlegi Országgyűlésnek, hanem a háromoldalú egyeztető tárgyalásoknak is hiányzik a kellő legitimitációja ahhoz, hogy olyan alapvető jogintézményeket, mint amilyen a köztársasági elnöki vagy az alkotmánybírósági intézmény, bevezessen. Ezeknek az intézményeknek az esetleges bevezetéséről a szabadon választott új Országgyűlés jogosult csak dönteni. (...) Az EK delegációja szerint az Elnöki Tanács államszocializmusba illő intézményét mielőbb hatályon kívül kell helyezni. Az Alkotmányban provizórikus megoldásként rendelkezni kell igen szűk körben bizonyos államfői jogokról. Ezen jogok gyakorlását addig, amíg az új, szabadon választott Országgyűlés dönt az államfői jogok végleges meghatározásáról, a nemzetközi, illetőleg az 1945–1946 közötti magyar gyakorlatnak megfelelően az Országgyűlés elnöke töltse be.*

*A Harmadik Tárgyalófél álláspontja az államfői intézményről:*

*A Harmadik Oldal delegációja az államfői intézménnyel kapcsolatosan újból leszögezi, hogy véleménye szerint az átmenet időszaka ebben a vonatkozásban az új Országgyűlés által megalkotott új Alkotmányban foglalt intézmények felállításának időpontjáig terjed. Erre az időszakra támogatja az új államfői intézmény felállítását. (...) Az általunk javasolt átmeneti időszakban az államfő megválasztását követően közvetlen választással tartjuk indokoltnak, egyrészt tekintettel a jelenlegi Országgyűlés legitimitációjának több oldalról való megkérdőjelezésére, másrészt pedig az új Országgyűlés megalkakulása utáni helyzetre. Nevezetesen az átmeneti új intézmény indokoltságát feltétlenül, vagy kiemelten az is adja, hogy az új Országgyűlés működését biztosítaná. Mindezek alapján jogait az átmeneti időszakhoz igazítaná. (...)*

*Az MSZMP delegációjának álláspontja az EK által javasolt államfői megoldásra az, hogy olyan típusú átmeneti intézményt, amely nem az új Alkotmány tervezett és a Felek által is kívánatosnak tartott megoldás irányába hat, nem helyeslünk, egyébként osztjuk az érveket, amelyeket a Harmadik Oldal az EK javaslatával szemben megfogalmazott. A Harmadik Oldal által az átmeneti államfői intézményre javasolt megoldást az MSZMP nem kifogásolja.*

*Az EK delegáció válasza: Megítélésünk szerint egyetlen módon haladni igazán jó az államfői megoldás felé úgy, ha a szabad választások előtt nem döntünk véglegesen, mert ez a feladat az új Országgyűlés feladata.”*

Korábban már szó volt arról, hogy az államfői funkciót betöltő NET idegen test volt Magyarország alkotmányjogi berendezkedésében; ténylegesen a szovjet mintára 1949-ben bevezetett prezídium-jellegű szervnek felelt meg. Ráadásul fokozatosan torzult a működése is, hiszen egyre többször igyekezett átvenni az Országgyűlés szerepét, azzal, hogy mind több területen alkotott törvényerejű rendeletet, mintegy „kiszorítva” onnan a magyar törvényhozót.

Nem volt tehát kétséges, hogy változtatni kell: a *NET helyett más szerv* helyezendő az államfői pozícióba – ebben gyakorlatilag mindenki egyetértett.

Nem folyt érdemi vita arról sem, maradjon-e testületi jellegű, vagy egy személy töltse be ezt a tisztséget, és bár a kerekasztal-viták során fölbukkantak ötletek, ezek mindössze „színesítették” a palettát, de meg is maradtak ezen a szinten.

Az *egyszemélyi* változatból kézenfekvő volt a köztársasági elnöki poszttal számolni. Az EKA egyik tanácskozásán más intézmények is előke-rültek: „ugye, az államfőről föl kell tételeznünk, hogy ez köztársasági elnök, minthogy nem hiszem, hogy királyt, császárt avagy cárt óhajtanak választani. Testületi államfőt pedig remélem, hogy mindenki kizárja az ellenzék körében. (Fodor Gábor: Elvileg el lehet képzelni.) Elvileg el lehet képzelni. Akkor hozzáteszem ehhez a listához, hogy a király, császár, cár mellett a testületi államfőt is az ellenzék elveti. Ebben az esetben tehát voltaképpen definiálni kell az államfőt mint köztársasági elnöknek a funkcióját.”<sup>6</sup>

Ekkor ugyan a *királyság* intézményének bevezetése mindössze az „említés szintjén” került szóba, ám néhány évvel később „látszólag komolyan” is fölvetődött. Inkább csak érdekességként említjük, hogy a Magyar Királyság Párt képviselőjében 1999. április 7-én R. E. elnök aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz. A kérelmező országos népszavazást kíván kezdeményezni a következő négy kérdésben:

<sup>6</sup> Szokolczai György (Kereszténydemokrata Néppárt) felszólalása az EKA 1989. július 27-i ülésén.

- „Akarja-e Ön, hogy Magyarország államformája Királyság legyen?”
- „Akarja-e Ön, hogy a Királyt népszavazás útján válasszák meg?”
- „Akarja-e Ön, hogy a Király megválasztásáig a Magyar Királyság Párt által kijelölt kormányzó vezesse az országot?”
- „Akarja-e Ön, hogy a koronázási ékszerek kezelője a Király megválasztásáig a Magyar Királyság Párt legyen?”<sup>7</sup>

A királyságnak ilyen módon történő visszaállítási „kísérletén” még legfeljebb mosolyoghattunk, ám tíz évvel később ez a kérdés már komolyabb formában merült föl.

2011. április 29-én jelent meg a hvg.hu „Vélemény” rovatában Kurcz Béla interjúja Gerő Andrással, „Miért ne lehetne ismét királyság Magyarország?” címmel. Az interjú bevezetője így szól: „Miközben a brit uralkodóház Londonban nagy csinnadrattával beharangozott fényűző esküvője vonja magára a fél világ figyelmét, s a legutolsó felmérések szerint a britek többsége újra hitet tett a monarchia mellett, idehaza Gerő András történelmet az alkotmányos királyság visszaállításának gondolata foglalkoztatja.”

hvg.hu: Honnét a felfedezésre, s törvényhozási megvalósításra váró gondolat? Mi készítette, hogy ilyen vakmerő ötlettel rukkoljon elő?  
Gerő András: *Két évvel ezelőtt, 2009-ben vetettem fel először az ötletet, azóta kering a politikaformálás különböző fórumain: érdemes lenne elgondolkodni az államforma kérdéséről. Az jelentette inspirációját, hogy épp akkor ünnepelték az átgyúrt magyar alkotmány 20. születésnapját, s eltöprengtem azon, milyen problémák merültek fel a magyar demokrácia történetében, amire nem tudott kielégítő választ adni az alkotmány. Az egyik az autoritás, vagyis a tekintély kérdése...*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Lásd a 13/1999. (VI. 2.) OVB-határozatot. – Egyébként azért minősítettem „érdekességnek” e fölvetést, mert a kezdeményező Magyar Királyság Pártnak mindössze 10 tagja volt, ám mégis bátran vállalkozott volna a király megválasztásáig a kormányzó kijelölésére, valamint a koronázási ékszerek kezelésére... – Csupán a rend kedvéért teszem hozzá, hogy az OVB nem hitelesítette az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát...

<sup>8</sup> A „történelmi hűség” kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy az „ötletet először” nem Gerő András vetette föl 2009-ben, hanem – mint ismertettük –, a Magyar Királyság Párt 1999-ben, de ez az évtizeddel későbbi fölvetés sem váltott ki különösebb visszhangot sem a tudomány, sem pedig a politika köreiben...

Az egyszemélyi változat mellett azonban fölmerült egy viszonylag kidolgozottabb, írásban publikált változat is.

A szerzője úgy véli, egy demokratikus átalakítási folyamatnak nem lehet célkitűzése az, hogy egy kollektív vezetési formát egyszemélyi vezetéssel váltson fel. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az NET működésével kapcsolatban kétségtelenül meglévő negatív tapasztalatok tanulságait ne kellene levonni. Erre a NET országgyűlést helyettesítő jogkörének megszüntetése, *kis* (5–7 tagú) *testületté* történő átformálása esetén is meglenne a lehetőség. Főként abban az esetben, ha ennek a testületnek tagjai az Elnöki Tanács mai összetételéhez képest „főfoglalkozású” tagok lennének. Érdemes lenne elgondolkodni arról is, hogy egy ilyen létszámú testületnek feltétlenül állandó elnökkel kellene működnie, vagy – egy rotációs rendszer alapján – évente más-más tag látná el az elnöki tisztséget. Bár én személy szerint nem lelkesedem a többpártrendszerre történő áttérést, de tényként tudomásul véve úgy gondolom, hogy a kollektív államfő módot nyújthat a különböző pártok együttműködésének megteremtésére, így az ország politikai stabilitását szolgálná. Ilyen típusú testület valóban lehetne „az elnökök tanácsa”, kollektív bölcsességgel, *kis* létszáma alapján tényleges működési lehetőséggel és gátja volna bármilyen ellenőrizhetetlen hatalom kialakulásának. E tekintetben nem célszerű Magyarország negatív tapasztalatairól elfeledkezni.

A *kis* létszámú kollektív államfőt továbbra is az országgyűlés választaná meg, azonban nem feltétlenül saját tagjai közül. Hatáskörét – természetesen az országgyűlést helyettesítő hatáskör nélkül – nyugodtabban lehetne meghatározni. Az országgyűlés általi létrehozása nem lenne ellentétes a hatalom egységének elméletével, ugyanakkor más felfogások hívei is láthatnának benne garanciákat az állami szervek „viszonylagos” egyensúlyára is.<sup>9</sup>

Ez a koncepció jól láthatóan ellentétes az NKA-tárgyalások menetében kirajzolódó irányvonalakkal, törekvésekkel. Eleve *tagadja a kollektív vezetési formát egyszemélyi vezetéssel felváltó* megoldást, másrészt az sem eléggé átgondolt, miféle „elnökök tanácsáról” lehet szó az összetételében, hiszen a „főfoglalkozású” tagok nem feltétlenül országgyűlési képviselők,

<sup>9</sup> HALÁSZ GYÖRGY (Münnich Ferenc Társaság): Gondolatok a kollektív, illetve az egyszemélyi államfő kérdéséhez. In: Az államfő és a kormány \* Az igazságszolgáltatás és az ügyészség. *Alkotmányjogi Füzetek*, 5–6. sz., Kiadja az Építészgazdasági és Szervezési Intézet, Budapest, 1989, 47. p.



harmadsorban pedig őrizni kívánja a hatalom egységének szocialista-szovjet alapú elméletét.

Ne legyen félreértés: a köztársasági elnöki intézmény bevezetésével kapcsolatban lényegében az első pillanattól kezdve nem lehettek kétségeink! A kerekasztal-viták során fölmerült különböző megoldási lehetőségek *nem voltak valódi alternatívák*; inkább csak azt jelezték, hogy a résztvevők ismernek egyéb változatokat is, de valószínűleg egyikük sem tett volna komoly javaslatot az elnökön kívüli, más variánsra.

Ámde meg kell válaszolnunk azt a kérdést is, miért nem jöhetett számításba a korábbi NET-től jellegében ugyan eltérő, de mégis *testületi szerv*? Nem is kellett volna kitalálni, hiszen az „európai népi demokratikus államokban” léteztek az „*államtanácsok*”, amelyek alapvető funkciója éppen az államfői hatáskörök ellátása volt!

Ezekben az államokban az államfői funkciók betöltésének két sémája alakult ki a II. világháborút követő időszakban: egyrészt a kollektív, másrészt az egyszemélyi megoldás. – Rögtön hozzá kell azonban tenni azt is, hogy a választott megoldások szinte alig jutottak nyugvópontra, gyakran változtak, talán nem túlzás azt mondani, hogy folyamatosan keresték a minél jobb konstrukciót.

Ezt az „útkeresést” mi sem mutatja látványosabban, mint hogy *Bulgáriában* 1947-ben prezídiumot hoztak létre, s csak 1971-ben „váltották föl” államtanáccsal (amely utóbbi nem helyettesíthette a népgyűlést).

*Jugoszláviában* 1946-tól 1953-ig működött a parlamentet is helyettesíteni jogosult prezídium, utána az egyszemélyi államfői tisztséget vezették be, illetve csak Jugoszláviára jellemző sajátosságként az államfői funkciók ellátását *megosztották* a köztársaság elnöke és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Elnöksége között – e megosztást az alkotmány részletezte. Egyébként érdemes emlékezni a köztársaság elnökéről szóló néhány alkotmányi előírásra:

333. szakasz. *Történelmi szerepe alapján, amelyet Josip Broz Tito a népfelszabadító háborúban és szocialista forradalomban, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság megteremtésében és fejlesztésében, a jugoszláv szocialista öngazgatású társadalom fejlődésében és egységének megteremtésében, az ország függetlenségének és nemzetközi helyzetének megszilárdításában, a világbékéért folytatott harcban betöltött és betölt, Jugoszlávia dolgozóinak és polgárainak,*

*nemzeteinek és nemzetiségeinek kifejezett óhajával összhangban, a JSZSZK Képviselőháza, a köztársaságok képviselőházainak és az autonóm tartományok képviselőházainak javaslatára Josip Broz Titót, a megbízatásának korlátozása nélkül megválasztja a köztársaság elnökének.*

A „megbízatásának korlátozása nélkül” kitétel természetesen azt jelentette, hogy Titót „örökös elnökké” választották, ám halálával nem folytatódott az államfői hatáskörök megosztottsága, hanem erről az alkotmány a következőképpen rendelkezett:

328. szakasz. [...]

*Ha a köztársaság elnökének funkciója megszűnik, a jelen alkotmány szerinti jogait és kötelességeit a JSZSZK Elnöksége gyakorolja, s a JSZSZK Elnökségének alelnöke az elnökség elnöke lesz arra az időre, amelyre alelnöknek választották.<sup>10</sup>*

*Lengyelországban* 1952-ben megszüntették a köztársasági elnöki tisztséget és helyébe az államtanácsot állították, amely azonban viszonylag rövid ideig (1956-ig) még rendelkezett a szejm-helyettesítési hatáskörrel.

A *Német Demokratikus Köztársaságban* 1949-től köztársasági elnök gyakorolta az államfői hatásköröket, de 1960-ban helyette államtanácsot állítottak föl.

*Romániában* az 1948-ban létrehozott prezídiumot 1961-ban cserélték államtanácsra.

Látható, hogy a Magyarországhoz hasonló „európai népi demokratikus államok” kormányzati rendszerében minduntalan változtak az államfői tisztség ellátásának módozatai, ténylegesen egyik variáns sem lett időtálló, esetleg mértékadó – még a „testületi” jellegű államfő sem, pedig ezekben az országokban a „kollektív” szervek mindenek-feleltisége jelentette az uralkodó, a meghatározó törekvések alapját.

A polgári közjogi berendezkedés felé törekvő kelet-közép-európai államok legújabb kori történetében tehát igen rossz tapasztalatok gyűltek össze a

<sup>10</sup> Josip Broz Tito (1892–1980) 1953. január 14-től az 1980. május 4-én bekövetkezett haláláig töltötte be a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság elnöke tisztségét, ezt követően Jugoszláviában is kizárólag „kollektív államfő” működött.

prezídium-típusú államfői testületekről (hiszen gyakorlatilag a parlamentek jelentőségét csökkentették le indokolatlan mértékig), de amire áttértek (az államtanácsok), szintén nem voltak megfelelőek e hatáskörök gyakorlására, mert túlnyomó részben olyan jogokkal voltak felruházva, amely jogok eredetileg az egyszemélyi államfőket (királyok) illették, testületi ellátásuk gyakran „sajátos” gyakorlathoz vezetett.

Arra is utalnunk kell, hogy a *polgári berendezkedésű* európai államokban működő államtanácsok sem szolgálhattak követendő mintául, annál is kevésbé, mert ott e testületek egyike sem lát el államfői hatásköröket.

A terminológiai azonosságokkal mindig óvatosan kell bánni, mert csapdákat rejthetnek: az azonos elnevezések sok esetben ugyanis teljesen eltérő, tartalmukban, lényegükben merőben különböző szervet jelölhetnek. – Erre tipikus példa az *államtanács*, amely más-más szervet jelent az egyes országokban:

1. A közigazgatás törvényességét biztosító legmagasabb szintű tanácsadó-véleményező, meghatározott esetenként döntéshozó, a kormánytól egyébként független, az igazgatáshoz értő szakemberekből álló testület (Belgium, Franciaország, Hollandia, Olaszország).

2. A törvényjavaslatokat és más közigazgatási döntéseket előzetesen véleményező testület, amely az a) pontban említettől abban tér el, hogy döntéshozatalra nem jogosult (Luxemburg).

3. A király tanácsadó testülete, sőt, ha a király valamely ok miatt nem képes a kormányzásra, ellátja a *régen*si funkciókat is. Összetétele: a kormány – a király elnökletével (Dánia).

4. A köztársasági elnök tanácsadó-véleményező testülete. Az államfő az alkotmányban meghatározott esetekben köteles kikérni e szerv véleményét. Ez is speciális összetételű, ám az előző sémától abban tér el, hogy ezt nem miniszterek, vagy a közigazgatáshoz magas szinten értő szakemberek alkotják, hanem tagjai magas közjogi tisztséget betöltő személyek „hivatalból” tagja a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, a legfőbb bíró, a Felsőbíróság elnöke, a Képviselőház elnöke, a Szenátus elnöke és az államügyész; minden személy, aki képes és kész az Államtanács munkájában részt venni, és korábban betöltötte az elnök, a miniszterelnök, a legfőbb bíró vagy a Szabad Ír Állam végrehajtó tanácsának elnökének tisztét; valamint az elnök által az Államtanács tagjává választott más személyek” – Írországban. Hasonlóképpen Portugáliában is, ahol az Államtanács elnöke a köztársasági

elnök, tagjai a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az ombudsman, a régiók kormányainak elnökei, a jelen Alkotmány hatálybalépése után választott korábbi köztársasági elnök, akit nem mozdítottak el hivatalából, a Köztársasági elnök által megbízási idejére kinevezett öt állampolgár, a Nemzetgyűlés által megbízási idejére az arányos képviselet elvének megtartásával választott öt állampolgár.

5. A *parlament ál-kamarája*. Szlovénia alkotmányának IV. fejezete „Az állami berendezkedés” címet viseli, s a következő alcímeket tartalmazza: A. Nemzetgyűlés, B. Államtanács, C. köztársasági elnök, D. Kormány ... stb. Ez a szerkezeti felépítés azt sugallja, hogy a szabályozás itt a kétkamarás parlamentről (A és B), az államfőről (C), a Kormányról (D) és a többi állami szervről szól, ahogyan az alaptörvények általában tartalmazzák az állami berendezkedés egyes elemeit. – Ezúttal azonban a „rendszer

terv

terv

<sup>11</sup> TÓTH KÁROLY: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Magánkiadás, Szeged, 2010, 47. s köv. p.

Bár az országgyűlés még nem döntött a köztársasági elnöki intézmény felállításáról, különösebb kockázat nélkül megjósolható, hogy rövidesen egy régi-új jogintézménnyel leszünk gazdagabbak.<sup>12</sup>

## 2. Az elnöki tisztség bevezetése

„Különös jelentőséget tulajdonított” az MSZMP-nyilatkozat az egyszemélyi államfő, a „nép által közvetlenül választott” köztársasági elnök intézményének. Bevezetésének „indokaként” ugyan „az államhatalom folyamatosságának biztosítására” hivatkozott, ám ennek akkor nem annyira jogi, hanem jóval szembeűnőbb politikai okai voltak. – A helyzet megértését *Lenyelország* példája segíti.

1989. április 7-én a parlament a „kerekasztal-tárgyalásokon” született megállapodás eredményei alapján módosította az alkotmányt. Ez bevezette a kétkamarás parlamenti rendszert (pontosabban: visszaállította a Szenátust, amelyet a II. világháború után a kommunista uralom törölt el), helyreállította az igazságszolgáltatás függetlenségét, a nem túl hatékony Államtanács helyébe erős köztársasági elnöki tisztséget kreált (az államfő nem feje ugyan a kormánynak, megilleti azonban az USA elnökéhez hasonló vétőjog, széles körű hatásköre van a hadsereggel kapcsolatban stb.). A „kerekasztal” résztvevői világosan leszögezték, hogy ezt a posztot *Wojciech Jaruzelski* tábornoknak szánják, abból a megfontolásból, hogy ő a „rangidős államférfi”, s nem utolsósorban az ő személye garantálhatja majd a Szovjetunióval a kompromisszumot.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Lásd ÁDER JÁNOS: A köztársasági elnök. In *Az államfő és a kormány \* Az igazságszolgáltatás és az ügyészség. I. m.* 41. p. – Az érdekesség az a közismert tény, hogy az akkori (1989!) szerzőt az Országgyűlés bő két évtizeddel később (2012) hazánk államfőjévé (köztársasági elnökévé) választotta.

<sup>13</sup> Vö. RAPACINSKI, Andrzej: Constitutional Politics in Poland. A Report ont he Constitutional Committee of the Polish Parliament. In *Constitution Making in Eastern Europe* (ed. By HOWARD, A. E. Dick). The Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1993, 96. p. – Idézi Tóth Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban. In *Kelet-Európa új alkotmányai*. (Az előszót írta dr. Trócsányi László. A bevezető tanulmányt írta és a kötetet szerkesztette dr. Tóth Károly), JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997, 35. p.

Bár a hazai NKA-tárgyalások eredményére az időbeli „késés” miatt nem lehetett közvetlen befolyással, a politikai törekvések hasonlósága miatt érdemes megemlíteni *Bulgária* példáját is.

1990. január–március között kerekasztal-tárgyalások zajlottak Bulgáriában. Egyik legfontosabb feladata volt az Államtanács eltörlése után létrehozandó köztársasági elnöki intézmény meghatározása, hatáskörének, jogállásának pontos leírása. A volt kommunisták az államfő széles hatásköréért és parlament általi megválasztásáért harcoltak, abban a reményben, hogy a Népgyűlés, amelyben ők abszolút többséggel rendelkeztek, a (korábbi kommunista) szocialista párt jelöltjét választja elnökkel. Ezzel szemben a Demokratikus Erők Uniója a köztársasági elnök korlátozott hatáskörét és közvetlen, nép általi választását követelte – éppen a várható szocialista államfő személyére tekintettel.

A Népgyűlés az 1971. évi alkotmányt 1990. április 3-án ennek a téves feltevésnek az eredményeként módosította. A szocialista többségű parlament úgy alkotta meg az elnöki tisztséget, hogy az bizonyos mértékben kontrollálhassa a kormányt, ha a későbbi parlamenti választásokon az ellenzék győzne. Ám a történelem felborította a sorrendet. 1990. július elején *Mladenov* elnök (exkommunista Bolgár Szocialista Párt) lemondott, azt követően, hogy megvádolták: az 1989. decemberi tömegtüntetés résztvevői ellen tankokat kívánt felhasználni.<sup>14</sup>

Könnyű észrevenni, hogy *Magyarországon* a vita ekkor nem a köztársasági elnöki tisztség létesítéséről (újra bevezetéséről<sup>15</sup>) szólt, hanem „csupán” megválasztásának időpontjáról, arról, hogy ez az új Országgyűlés megválasztása előtt, vagy azt követően történjen-e. – A politikai tét meglehetősen nagy volt: ha a köztársasági elnököt a parlamenti választások előtt választják (az MSZMP által uralt Országgyűlés döntése alapján: közvetlenül), akkor az ő jelöltjük, Pozsgay Imre lehet az államfő; ha azonban az országgyűlési választások után, akkor éppen ellenkező politikai eredmény születhet: a várható ellenzéki győzelem alapján összeülő

<sup>14</sup> Posztov, Georgi: Bulgaria I. Constitution Watch. *East European Constitutional Review*, 1994, 62. p.

<sup>15</sup> Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tv. 2. § (2) bek-e szerint: „A köztársaság élén elnök áll. A köztársasági elnököt a Nemzetgyűlés négy évre választja”. – Ennek alapján 1946. február 2-től 1948. augusztus 2-ig Tildy Zoltán, 1948. augusztus 2-től 1949. augusztus 23-ig Szakasits Árpád már betöltötte a köztársasági elnöki tisztséget.

Országgyűlés a közvetett, parlament általi választást határozza el, s ekkor a saját, az MSZMP ellenzékének számító jelöltet emeli a köztársasági elnöki tisztségbe.

Az NKA ugyan csak 1989. július 17-én kezdte meg tárgyalni a köztársasági elnöki tisztség témáját, ám mivel az MSZMP érdekeinek a mielőbbi, a parlamenti választásokat megelőző elnökválasztás felelt (volna) meg, az MSZMP már ezt jóval megelőzően elkezdte ennek előkészítését.

Az Igazságügyi Minisztérium 1989. január 30-i alkotmány-korszerűsítési koncepciója is foglalkozott a köztársasági elnök intézményének szabályozásával.

*Az államfői feladatok ellátására a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) helyett egyszemélyi államfői intézményt, a köztársaság elnöke (a továbbiakban: elnök) funkcióját kell létrehozni. E funkció megteremtésével nem változna az Országgyűlés közjogi helyzete, az továbbra is a legfelsőbb államhatalmi, népképviselői, törvényhozó szerv maradna. Az elnök a köztársaság élén állna, és az államfői jogokat gyakorolná.*

Mint látható, itt nincs szó az elnökválasztás módjáról, de egy „konceptió” nem is arra szolgál, hogy részletes szabályokat tartalmazzon (nem is tekintjük hiányosságnak).

Az MSZMP mellett természetesen az NKA másik két résztvevője is kialakította álláspontját az államfő intézményéről.

Az EKA világosan kifejezte, hogy az Elnöki Tanácsban az államszocializmusba illő intézményt lát, amit mielőbb hatályon kívül kell helyezni. A július 6-i ülésen az MDF nevében Antall József javasolta, hogy a szabad választások előtt ne válasszanak köztársasági elnököt. Az EKA álláspontja végül az lett, hogy a törvényt a köztársasági elnöki intézményről az új Országgyűlésnek kell meghoznia és annak is kell megválasztania. Egyetlen érv szól a korábbi megválasztás mellett, a stabilizáló funkció az átmeneti időszakban, ezt azonban át lehet hidalni azzal, ha az Elnöki Tanács megszüntetése után az Országgyűlés elnöke – szűkített hatáskörrel – ideiglenesen betölti az államfői tisztséget (erre később visszatérünk).

### 3. Az „átmenet” problémái

A rendszerváltási tárgyalások résztvevői feltűnően sokat foglalkoztak az „átmenet” időszakával, azaz azzal a kérdéssel, hogyan történjen az államfői funkciók ellátása mindaddig, amíg meg nem történik az államfői tisztség betöltésével kapcsolatos „végleges” (alkotmányi) szabályok megállapítása/megalkotása és annak megfelelően az államfő megválasztása.<sup>16</sup> Mivel a választások lefolytatása, az új parlament megalakulása és az új alkotmány elfogadása pontosan előre meg nem határozható időt vesz igénybe, még fontosabbá tette az addig tartó helyzet egyértelmű szabályozását. A HO delegációja ezt úgy definiálta, hogy az átmenet időszaka ebben a vonatkozásban az új Országgyűlés által megalkotott új Alkotmányban foglalt intézmények felállításának időpontjáig terjed. Erre az időszakra támogatja az új államfői intézmény felállítását.

Egyébként a „politikai átmenet” fogalmának értelmezése is okozott némi „zavart”.

Ezt az I/6-os munkabizottság az 1989. július 12-i ülésén úgy határozta meg, hogy az „1989. június 10-től, a megállapodás megkötésétől a választásokat követően összehívott parlament által beiktatott kormány programjának elfogadásáig tart”. – Állítólag<sup>17</sup> az NKA középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. augusztus 24-i ülésén ezt megváltoztatták, legalábbis erre utal az EKA augusztus 29-i ülése jegyzőkönyvének egyik részlete:

*„... vissza kell utalnom a Kerekasztal konferenciának egy korábbi állásfoglalására. Mégpedig feltett egy kérdést az elnök, hogy meddig tart az átmenet időszaka? ... És az átmenet időszaka megfogalmazásánál ... felállt Tamás Gáspár [Miklós] és azt az álláspontot dobta be – anélkül, hogy megegyeztünk volna ebben a kérdésben –, hogy az átmenet az addig tart, amikor összeül az új Országgyűlés. Utána ... a másik oldal ... rácsapott, elfogadta, és ezzel megfogalmaztatott, hogy meddig tart az átmenet állapota ...*

*... az átmenet nem ott zárul le, amikor az Országgyűlés összeül, mert*

<sup>16</sup> Lásd az I/1. bizottság 1989. július 17-i ülésének jegyzőkönyvét.

<sup>17</sup> Készséggel elismerem, hogy egy tudományos igénnyel készített tanulmányban – hacsak nem az „oral history” területét érinti –, nem helyénvaló ez a kifejezés, de az augusztus 24-i ülés jegyzőkönyvében nincs erre utaló bejegyzés...

*a fő hatalmi ágazatok nincsenek kiépítve, ... mi lesz abból a köztársaságból, milyen átmenet zárul le, ahol a köztársasági elnök még nincs megválasztva ... de kormány sincs? Tehát átmeneti állapotnak minősíteni, általunk lezárni ott, ahol az állami főhatalom alapvető ágai nincsenek megoldva – én ezt nagyon elhibázott álláspontnak tartom. ... mi egyszerűen tudomásul vettük azt, hogy egy szervezet képviselője föláll, valamit mond, a Kerekasztal ezt tudomásul vette, a másik oldal erre lecsapott. Ezt azért említettem meg, hogy azt még érzékeltessem, hogy milyen komplikált, amikor ilyen rögtönzések vannak, milyen komplikált helyzet teremődött ezáltal.”<sup>18</sup>*

Hozzá kell tennünk, hogy a politikai átmenet fogalmának tisztázása/meghatározása nem csupán „tudományos fontoskodás”, hanem hozzá közvetlenül súlyos konzekvenciák is fűződnek (amint ezek a későbbiekből kiderülnek), másrészt arra is tanulságul szolgálhatnak a későbbiekre nézve, hogy milyen gyakorlati bonyodalmakat okozhat, ha a technikai részletek nincsenek előre meghatározva, illetve az is, ha a tárgyaló delegációk között nincsenek információs kapcsolatok, nem tájékozottak egymás munkájáról, a mások által hozott döntésekről.<sup>19</sup>

Ezt a felfokozott figyelmet és aktivitást azonban nem csupán politikai megfontolások motiválták, hanem közvetlen közjogi alapja is volt, mégpedig az, hogy erre az időszakra speciális módon kell meghatározni az államfői hatásköröket, hiszen azok a körülmények is speciálisak, amelyek között – még

<sup>18</sup> Antall József (Magyar Demokrata Fórum) felszólalása.

<sup>19</sup> A kölcsönös tájékoztatás, az információcsere hiánya gyakorlatilag végigkísérte a kerekasztal-tárgyalásokat. Az EKA 1989. augusztus 3-i ülésén ez kifejezetten fölmerült: „Nincs megoldva a munkabizottságaink közötti koordináció. Javaslom, hogy legyen felelőse annak, hogy a munkabizottságok konszenzusait kellő számú sokszorosítás után az EKA plénumának tagjai, és a munkabizottságok EKA tagjai mind megkaphassák. Ugyanígy szükséges, hogy minden munkabizottság értesüljön a többi napirendi pontjairól annak érdekében, hogy az összefüggő kérdésekben összehangolhassák a képviselt álláspontjaikat, s egyeztethessék a rugalmasságok határait is. Jelenleg sajátos módon az MSZMP-től kell értesülnünk arról, hogy például az I/6-os bizottság által kiélezetten tárgyalt állampolgári engedetlenség kérdésköréhez szorosan kapcsolódó Btk. 268. §-ának revíziója fel sem merült az elméletileg erre illetékes I/4-es bizottságban. Avagy hasonló módon a fegyveres erők témakörében az IM által készített alkotmány-kiegészítési javaslatot az MSZMP az I/6-os bizottsághoz nyújtotta be anélkül, hogy kellő időben konzultálhattunk volna az I/1-es bizottságbeli delegátusainkkal...”

ha viszonylag rövidebb ideig is – az államfő e jogait gyakorolja majd. Erre utalt – igaz, csak érintőlegesen – az egyik hozzászóló is:

„...egy átmeneti időszakban célszerű megfelelő megoldást biztosítani egy olyan pozícióra vonatkozóan, amelynek betöltője például a hadsereg főparancsnoka, és más hasonló közjogi attribútumok birtokában van, tehát a személye is garanciát kell, hogy adjon arra, hogy az átmenet békés lebonyolítását le tudjuk bonyolítani, különös tekintettel arra, hogy léteznek olyan erők, akik alkalmasint még egy visszarendezésre is gondolnak.”<sup>20</sup>

Testület vagy egy személy legyen-e?

Igen érdekes ebből a szempontból a Magyar Néppárt véleménye, amely egy kétségtelenül „sajátos” testületet említ lehetőségként az átmeneti időszakra: „... az új alkotmány ne legyen már csak az új parlament idején megalkotva. Tehát semmiképpen se most, és addig pedig semmilyen komoly módosítás ne legyen, amíg nincs új parlament ... az új elnöki intézményt és az elnök megválasztását ne hozzuk előre ennek a parlamentnek az idejére. Ellenben van itt egy komoly kérdés ... Az átmeneti időszakban, amikor a parlament kimondja a maga feloszlását, és kiírja a választásokat, attól kezdődően a választások végéig ki gyakorolja Magyarországon a hatalmat? Erre kell találnunk egy jogi megoldást, amely mindegyik pártnak megfelelő lehet. Ezért mi azt gondoljuk, hogy erre többféle megoldás lehetséges. Az egyik, amit az MDF javasol, hogy az átmeneti időszakban a parlament elnöke az, aki gyakorolja ezeket a közjogi funkciókat.

A másik megoldás az lehetne – és mi emellett lennénk, mint elképzelés mellett –, hogy a parlament, amíg még ülészik és nem írja ki a választást, hívja vissza az Elnöki Tanácsot. És döntsön abban a parlament – a Népfronttal akár egyetértésben is –, hogy a mai országos listán szereplő képviselők helyett a különböző politikai erők, így az EKA tagjai kerüljenek be képviselőként az átmeneti időszakra a parlamentbe, és ezekből a képviselők közül alakuljon egy olyanfajta, ha tetszik, egy második Elnöki Tanács, amelyik gyakorolja a hatalmat ebben az átmeneti időszakban.”<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Szokolczai György (Kereszténydemokrata Néppárt) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

<sup>21</sup> Varga Csaba (Magyar Néppárt) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén. – Ebben az esetben szigorúan átmeneti jellegű testületről van szó és természetesen föl sem merül az Országgyűlés helyettesítésének lehetősége, amely alapvető „konstrukciós hiba” a NET hatáskörében.

Egyéb módon is fölmerült, hogy van-e *alternatívája a köztársasági elnök intézményének*, amelyik az átmenet stabilitását biztosítja. „Én azt gondolom, hogy van. Az MDF javasolta megoldás kombinálva valamilyen politikai paktummal, aminek nem kell okvetlenül abban állnia, amit Varga Csaba a Néppárt nevében mondott, hogy egy új Elnöki Tanács jöjjön létre, vagy ellen-Elnöki Tanács, amelyikben az Ellenzéki Kerekasztal is benne van, de mindenesetre valamilyen paktumban, ami kifejezetten egyezséget jelent az átmeneti időre valamennyi politikai erő részvételével, akik a választáson indulnak. Egy ilyen kombinált megoldás az átmenet nyugalmit és biztonságát garantálhatná. Létre lehetne hozni egy *konzultációs, nem államfői jogokat gyakorló testületet*, amelyik válságelhárítással is foglalkozhatna és így tovább. Nem akarok most ennek a részleteibe belebocsátkozni, csak azt akarom jelezni, hogy van alternatívája a köztársasági elnök megoldásának.”<sup>22</sup>

Itt, a testületi változatok között kell említést tennünk az „*államfői kollégiumról*”. Ez abban különbözött a tárgyalások során említett egyéb „ötletektől”, hogy kifejezetten, szövegszerűen szerepelt egy, a HO által kidolgozott 1989. augusztusi alkotmánytervezetben a következőképpen: „Az *államfői jogkör ideiglenes gyakorlását az ideiglenes egyszemélyű államfő vagy az öt fős államfői kollégium egy tagja rotációs rend alapján látja el (az államfői kollégium ezenkívül nem működik testületként: az államfői jogok konkrét gyakorlása mindig a soros elnök kizárólagos feladata).*”

Ez az alkotmánytervezet rendelkezett ugyan az „egyszemélyű” államfő megválasztásáról, azonban semmit nem szólt arról, hogyan jön létre a kollégium...

Az is igaz, hogy a HO nem sokáig tartott ki a kollégium mellett; azzal a magyarázattal állt el tőle, hogy

*mi fájlaljuk ennek a feladását, hiszen úgy gondoljuk, hogy egy objektíve alkalmas kompromisszum lehetett volna az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP között. Miután egy ilyen grémiumnak lehetett volna kellően erős jogosítványokat adni anélkül, hogy osztanunk kellett volna ezután az Ellenzéki Kerekasztal egyébként jogos ellenvetéseit, amelyek arra irányultak, amelyeket az az aggály táplált, hogy egy személy kezében ez a bonapartizmus és a diktatúra*

<sup>22</sup> Kis János (Szabad Demokraták Szövetsége) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

*eszközzé válhat. Tehát, mi feladjuk ezt az elképzelésünket, és az egyszemélyi individuális államfőt fogjuk a továbbiakban a koncepciónk elemévé tenni.*<sup>23</sup>

Az imént felsorolt „lehetőségek” közül azoknak, amelyek bármiféle „testületi” változatokkal számoltak – éppen a „rossz emlékű” Elnöki Tanács miatt –, semmiféle esélyük nem volt; szinte kizárólag az egyszemélyi államfő bevezetése látszott valószínűnek.

Melyek voltak azok a szempontok, amelyeket számításba kellett venni a központi hatalom gyakorlásának e területén?

Nem nehéz fölfedezni egyfajta párhuzamot a korábban ismertetett lengyel és a magyar politikai törekvések között. A Lengyel Egyesült Munkáspárthoz hasonlóan az MSZMP Központi Bizottsága az 1989. június 23–24-i ülésén a párt hivatalos államfő-jelöltjévé választotta *Pozsgay Imrét*, aki akkor egyike volt az MSZMP legfelsőbb vezetőinek.<sup>24</sup>

Ez biztos és fontos pont a vita során. „Időelőttségét” most figyelmen kívül hagyhatjuk (hiszen még arról sem született döntés, hogy választott elnök tölti majd be az államfői tiszteket), ám ezt a mozzanatot az tette valódi jelentőségűvé, hogy Pozsgay Imrét rendkívüli ismertsége és népszerűsége alapján szinte biztosan köztársasági elnökké választották volna, ha ebben a kérdésben *közvetlen szavazással* dönthettek volna a választópolgárok.<sup>25</sup> Ám erre az esetre utalt az a fölvetés, hogy arról is gondolkozni kell, elfogadhatja-e a kommunista párt a választásokat, ha az a rizikó áll előtte, hogy esetleg teljesen ki fog szorulni a hatalomból egyik napról a másikra. Erre a problémára is van alternatív megoldás, hogy kapják meg a köztársasági elnöki tisztséget a kommunisták előre, véleményem szerint nem jó, nem elfogadható erre a célra. ... A köztársasági elnök intézménye, akár erős lesz a köztársasági elnök, akár gyenge és csupán reprezentatív lesz a köztársasági elnök, olyan horderejű, olyan jelentőségű intézmény, hogy arról csak egy

<sup>23</sup> Vö. Drucker György (Baloldali Alternatíva Egyesülés) felszólalása az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 4-i ülésén.

<sup>24</sup> Mivel ekkor még nem volt véglegesen eldöntve, hogy az államfői funkciókat hazánkban hogyan töltik be, az MSZMP KB hozzátette: „amennyiben az Országgyűlés elfogadja a köztársasági elnöki intézmény bevezetését”.

<sup>25</sup> Azt hiszem, hogy ezekben a napokban és ezekben a hónapokban az országban más személy, mint Pozsgay köztársasági elnökként számításba nem jöhet – jelentette ki Füzessy Tibor (KDNP) az EKA 1989. július 6-i ülésén.



valódi mandátummal rendelkező parlament dönthet. Az a kérdés, hogy ki legyen a köztársasági elnök, hogy kit támogatunk köztársasági elnöknek, az alku tárgya lehet a választások utáni helyzetben. Egy olyan alku tárgya, amelyik meghatározhatja a kormány összetételét is. Az alkupozícióink – vagy azok alkupozíciói, akik a választásokból erősen kerülnek ki – minden bizonnyal gyengébbek lesznek abban az esetben, ha a köztársasági elnök már meg van választva és már kommunista. Mert akkor arról kell alku-dozni, hogy a maradék pozíciókat hogyan osszák el egymás között azok, akik a parlamentben kormányképesek. Abban az esetben, ha erről a kérdés-ről nem döntöttünk előre, akkor azt lehet mondani, hogy legyen az elnök kommunista, legyen az államfő kommunista, legyen a miniszterelnök nem kommunista...<sup>26</sup>

Ugyanezen az EKA-ülésen elhangzott egy igen furcsa, sajátos hozzá-szólás is az átmeneti időszakra vonatkozóan:

„Én azt hiszem, hogy ha ebben a köztársasági elnök kérdésében most választásokat tartanának, akkor a Pozsgay megválasztásához kétség nem fér-hetne. Ez olyan eredménnyel és olyan mellékkörülményekkel járna, amely erősen befolyásolná a választásoknak az eredményét. Magyarul: az állam-polgár, aki ebben a kérdésben igent mond, az igen nehezen tudna ugyanak-kor – vagy megközelítőleg [ugyanakkor], néhány napos vagy néhány hetes eltéréssel – nemet mondani arra a politikára, arra a pártpolitikára, amit a Pozsgay képvisel.

Épp ezért, nekem az a véleményem, hogy a köztársasági elnök meg-választása kérdésében nem kellene akadályokat gördítenünk. Viszont ra-gaszkodnunk kellene ahhoz, hogy a köztársasági elnök megválasztása és az országgyűlési választások között megfelelő idő, tehát több hónap, vagy fél év teljen el, és ez a fél év lehetőséget adna arra, hogy az egyes pártoknak a programja világosan kibontakoztatható legyen, és világosan álljon az ország-nak a lakossága előtt. Ugyanakkor a Pozsgaynak a köztársasági elnökké való választása azzal az eredménnyel járna, hogy az ő pártagitációs lehetőségeit megszüntetné. Tudniillik az ő köztársasági elnöki pozíciója összeférhetetlen-né tenné ezt a szituációt az ő pártvezetői pozíciójával. Tehát az országgyűlési választási kampányból a Pozsgayt kikapcsolná. Ez a körülmény is lehetővé tenné azt, hogy ebben a közbenső időszakban, amelyik a két választás között eltelik, nyugodtan és viszonylag békés körülmények között nyilvánosságra

<sup>26</sup> Kis, János (Szabad Demokraták Szövetsége) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

hozható legyen a pártok programja, és a választásnak egy reális eredménye lehessen.”<sup>27</sup>

E felszólalás nyomán is erőteljesen bontakozik ki a lengyel példa ma-gyarországi követése, de legalábbis hatása, hiszen hazánkban is egy adott sze-mélyhez „szabják”, viszonyítják a magas közjogi tisztség meghatározásának feladatát, amint az Wojciech Jaruzelski esetében tették Lengyelországban.

A „sajátos” megközelítés azonnali reakciót váltott ki.

„Úgy gondolom, ha jól értettem, amit az előbb hallottam, akkor arról van szó, hogy segítsük Pozsgay Imrét a köztársasági [elnöki] székbe, lehe-tőség szerint minél előbb, hogy annál több időnk maradjon a választásokra utána ezt az eufóriát feledtetni a társadalommal. Hát meg kell hogy mond-jam, hogy egy ellenzéki szervezettől ezt a logikát meglehetősen furcsának találom.

Itt keringenek az ötletek a félerős meg félgyöngye meg gyenge, minden-féle köztársasági elnöki intézményről, tehát [különböző] típusú intézmény-ről, és nem nehéz kihallani belőle [azt] az összefüggést, hogy Pozsgay Imrét azért szeretnék köztársasági elnöknek javasolni, hogy ezáltal egy erős vagy félerős ... köztársasági elnöki intézményt kreálhassanak, azzal a ki nem mon-dott gondolattal, hogy tulajdonképpen Pozsgay Imréről senki nem tételezi fel az országban, hogy ezzel a lehetőséggel visszaél. Úgy gondolom azon-ban, hogy a köztársasági elnöki ruhát nem Pozsgay Imre testére kell szabni, hanem a köztársasági elnököt kell a köztársasági elnöki székbe beleültetni. Ennek megfelelően én meredeken ellenzem azt, hogy a köztársasági elnöki intézmény megteremtésébe a választások előtt belemenjünk.”<sup>28</sup>

E szóváltás után ismételten felszóltak az MSZMP jelöltje mellett, ami az EKA-n belüli kockázatos nézetkülönbségre utalt.

<sup>27</sup> Füzessy Tibor (Kereszténydemokrata Néppárt) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén. – Ez is hozzájárult ahhoz, hogy kétségbe vonják a KDNP igazi ellenzéki jellegét, lásd pl. Tölgyessy Péter (Szabad Demokraták Szövetsége) felszólalását ugyanitt: „... az alkotmányban szerepel egy olyan definíció, hogy a magyar állam, az szocialista állam ... a Kereszténydemokrata Párt fönn akarta tartani ezeket a definíciókat, amelyek az alkotmány elején szerepelnek: szocializmusdefiníció és hasonló elemek ... sorra olyan javaslatokat hallunk a Kereszténydemokrata Párttól, amelyek az én szememben kétsé-gessé teszi a Kereszténydemokrata Pártnak a jellegét”. – Tölgyessy később bocsánatot, elnézést kért ezért a felvetésért.

<sup>28</sup> Kövér László (Fiatal Demokraták Szövetsége) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.



„... ha reálisan nézzük a közeljövő magyarországi viszonyait ... mi valamennyien arra törekszünk, hogy zökkenő nélkül ... vészeljük át az úgynevezett átmenetnek az idejét, akkor meg kell gondolni azt a javaslatot ... hogy az Ellenzéki Kerekasztal egyik-másik szervezete – még ha nem is teljes egészében –, itt a Pozsgay személyében találja meg azt a megfelelő személyiséget, aki alkalmas volna arra, hogy ezt az átmenetet ... megfelelő módon, és az eddigi személyi garancia csak az lehet... levezényelje. Most ha ehhez még hozzátesszük azt az érvet, hogy az ő esetleges megválasztása során nem válik lehetővé az, hogy ő részt vegyen a választásokban, azokban a választásokban, amelyekben egyes politikai pártok az MSZMP-vel együtt be fogják dobni magukat, akkor nyilvánvaló, hogy ez is egy érv amellet, hogy itt ne csak a köztársasági elnöki funkció mellett foglaljunk állást, hogy ezt minél előbb hozzuk tető alá, hanem a Pozsgay személyét illetően is ... én nagyon szeretném hallani bárki részéről, akik itt jelen vannak az Ellenzéki Kerekasztalnál, hogy Pozsgayn kívül tudnak-e valami olyan posszibilis jelöltet javasolni, akiről úgy gondolják, hogy a jelenlegi körülmények között alkalmasabb személy volna a magyar köztársasági elnöki tiszt betöltésére.

Ugyanő mondta el, hogy azért volna amellet, hogy a köztársaság elnöki intézmény betöltésére sor kerüljön még a választásokat megelőzően, hogy bármilyen politikai nehézség támadna az országban, lenne egy olyan fix pont, amely köré kijegecesedve ez a... mondjuk ezt vákuumnak ... kiküszöbölhető legyen a súlyos belpolitikai helyzetből ... de az Országgyűlés elnökét nem tartanám alkalmasnak arra, hogy ezt az átmeneti periódust, amelyik nem tudom hány hónapig fog tartani, végigvezesse, levezényelje. Éppen ezért a köztársasági elnöki államforma bevezetése mellett szállnék síkra, még a választásokat megelőzően.”<sup>29</sup>

A vita csak első látásra tűnhet politikai jellegűnek; ténylegesen fontos közjogi-hatásköri konzekvenciák rejlenek mögötte. Az államfő jogállásának akár „átmeneti” célú szabályozása is lényegesen befolyásolhatja „végleges” jogkörének kialakítását, hiszen abban az „ideiglenes” elnök közvetlen részvétele nem zárható ki.

Az EKA-tárgyalásokon részt vevő egyes pártok (lásd Kereszténydemokrata Néppárt, Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság) nevében felszólalók hajlottak arra, hogy az MSZMP elnökjelöltjét, Pozsgay Imrét támogassák,

<sup>29</sup> Vigh Károly (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

ami nem illett az „ellenzéki” kerekasztal politikai felfogásába, sőt, ezt a törekvésüket egy nem sokkal korábbi országgyűlési felszólalás is erősítette, amely arról szólt, hogy a köztársasági elnöki intézményt még a választások előtt létre kell hozni, mert a köztársasági elnök intézménye jelent biztosítékot arra, hogy az állam vezetése az államfő személyén keresztül folyamatos lehet a választási küzdelem és az új kormány megalakításának időszakában is. Ezért javasolta, hogy határozatban kötelezzék a kormányt: október elejéig nyújtsa be a köztársasági elnöki intézményre vonatkozó törvényjavaslatot.<sup>30</sup>

Nyilvánvalóvá vált, hogy az ellenzéki követeléseket jóval határozottabban és pontosabban kell megfogalmazni.

Lényegét illetően erre erősített elvi alátámasztással is egy másik hozzászóló is:

„Az Elnöki Tanács, legyengített jogkörű Elnöki Tanács tényleges felszámolását nagyjából erre az időre lehet időzíteni. Most megvan a választás ... a régi parlamenti elnöknek a nagyon rövid idővel mandátumigazolásra felhívott képviselők első összejöveteléig kell tulajdonképpen az államfői feladatokat ellátni. Ez kétfordulós választást feltételezve is egy kéthetes periódusba tömöríthető. És akkor már az új parlament – és szeretném hangsúlyozni ennek az elvi részét – népszuverenitást érvényesítő, új parlament elnöke lesz az, aki az egész átmenet hosszabb idejére kézbe kapja az államfői jogokat. ... A választások időszaka pedig a más vonalon biztosítandó összes ellenőrzésekkel és külföldi rálátással és egyebekkel együtt, tehát magyarul beszélve, nem egy puccsra alkalmas időszak valami pokolbeli erő számára. Ezt az időszakot tehát rendkívül rövidre kell összezární. És amire a parlament összeül, annak önmaga igazolása után, lehetőleg az első ülésben már meg kell választania a többségi elnökét, aki viszont legitimitását a most frissen kialakított népszuverenitásból meríti. És akkor már tulajdonképpen egy technikai kérdés, hogy ahhoz képest mikor következik be az elnök, a köztársaság elnökének a megválasztása. Mert a választások után itt a veszély csökken. Mert hiszen a népszuverenitás alapjára helyezkedtünk. ... A leendő köztársasági elnök súlyának, legitimitásának a biztosítása végett tartjuk mi feltétlenül szükségesnek, hogy már a népszuverenitás helyreállítása után történjék a megválasztása, és nem holmi politikai esélyegyenlőségi, választási

<sup>30</sup> Lásd Szirtesné Tomsits Erika országgyűlési képviselő felszólalását az Országgyűlés 1989. június 27-i ülésén (*Országgyűlési Napló*. Az Országgyűlés 52. ülése, 4299–4301. hasábj).

és egyéb taktikai megfontolásokról. Hanem amiatt, hogy Magyarországnak olyan köztársasági elnöke legyen, akinek a megválasztásához a legitimitás tekintetében a népszuverenitás alapján álló magyar jövő soha kérdőjelet föl ne tegyen.”<sup>31</sup>

A HO álláspontja a véglegesen kialakulni látszó megoldást már érdemben nem befolyásolta.

„Az általunk javasolt átmeneti időszakban az államfő megválasztását közvetlen választással tartjuk indokoltnak, egyrészt tekintettel a jelenlegi Országgyűlés legitimitációjának több oldalról való megkérdőjelezésére, másrészt pedig az új Országgyűlés megalakulása utáni helyzetre. Nevezetesen az átmeneti új intézmény indokoltságát feltétlenül vagy kiemelten az is adja, hogy az új Országgyűlés működését biztosítaná. Mindezek alapján jogait az átmeneti időszakhoz igazítaná. Ebből következően például semmiképp nem rendelkezne a rendkívüli állapottal kapcsolatos jogokkal, a hadsereg irányában jogosítványokkal, hanem jogosítványai elsősorban a folyamatos és stabil kormányzás biztosítását szolgálná.

Aggályunkat fejezzük ki, miszerint az Országgyűlés elnöke eredendően nem ezen feladatkör esetleges ellátására lett megválasztva, eredeti feladatai nem egyeztethetők össze jogosítványai ilyen kiszélesítésével.”<sup>32</sup>

Az is fölmerült még, hogy az átmeneti időszakban, a választásokig szükség van-e a köztársasági elnök intézmény létrehozására, ha igen, akkor Pozsgay Imre jelölését támogassák-e, vagy pedig ezen időszakra Szűrös Mátyást, az Országgyűlés elnökét bízzák meg e teendők ellátásával, vagy harmadik lehetőségként más megoldást keressenek. Ténylegesen egyetlen érv szólt volna a korábbi megválasztás mellett: a stabilizáló funkció az átmeneti időszakban, ezt azonban át lehet hidalni azzal, ha az Elnöki Tanács megszüntetése után az Országgyűlés elnöke – szűkített hatáskörrel – ideiglenesen betölti az államfői tisztséget.

Mindenképpen meg kell említenünk egy olyan javaslatot, amely bevalótan az átmenet idejére szól, ténylegesen azonban a fennálló közjogi helyzetet akarja változatlanul fenntartani.

Az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 18-i ülésén az MSZMP nevében új előterjesztést tett „átmeneti és közbenső megoldásként” Somogyvári István:

<sup>31</sup> Szabad György (Magyar Demokrata Fórum) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

<sup>32</sup> A HO álláspontja az NKA 1989. július 17-i ülésén.

Az Elnöki Tanács intézménye mint intézmény szűnjön meg a törvény hatálybalépésének az időpontjában, azonban az Elnöki Tanács elnöke lássa el az államfői funkciót az új köztársasági elnök megválasztásáig. Ennek az lenne a lényege, hogy az Elnöki Tanács elnöke jelenleg is államfői funkciót gyakorol, a parlament választotta kifejezetten erre a tisztségre, és legjobb tudomásom szerint egy olyan köztisztviselőben álló személyiség tölti be ezt a funkciót,<sup>33</sup> aki személy szerint azokat az esetleges terheket sem viseli a vállán, ami miatt az Elnöki Tanács intézményével szemben sokaknak kifogásuk lehet.

Azt is el kell mondanunk, hogy az 1946. évi I. törvény idején természetesen nem volt olyan intézmény, mint az Elnöki Tanács, természetes, hogy más volt a helyettesítő intézmény, helyettesítési intézményrendszer.

Mi is úgy tervezzük, hogy az Országgyűlés elnöke helyettesítse a köztársasági elnököt – megválasztása után –, ha az átmeneti időre kiesik a munkából, feladatait nem tudja ellátni. Azonban, miután jelenleg van ilyen államfői intézményünk, és a békés átmenetet talán a legjobban az szolgálná, ha egy személyben az Elnöki Tanács elnöke tudná tovább gyakorolni ezeket a funkciókat, így ő adná át az újonnan megválasztott köztársasági elnöknek az államfői hatalmat.<sup>34</sup>

Ez a látszólag nyilvánvaló és kézenfekvő javaslat alig észrevehető „fél-igazságot” is tartalmaz.

A NET-et azért nevezték „*kollektív államfőnek*”, mert az alkotmány ezt a *testületet*(!) ruházta föl az államfői jogokkal, tagjai külön nem rendelkeztek semmi államfői jellegű hatáskörökkel. A *NET elnökét* sem illette meg több jogosítvány más tagokhoz képest, azon kívül, hogy ő hívta össze és vezette a NET üléseit, hirdette ki határozatait, saját jogai tehát kizárólag a testület működésével voltak kapcsolatosak; azaz nem volt több, mint „*primus inter pares*”.

Sőt, az elnököt még a *NET képviselőjének joga sem illette meg automatikusan*, nem járhatott el külön felhatalmazás nélkül az államfői jogok gyakorlójaként. A helyzet egyszerűen megérthető a következő eset alapján. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmányát (Helsinki záróokmány) 1975. augusztus 1-én 35 állam „államfője” írta alá,

<sup>33</sup> Ekkor az Elnöki Tanács elnöke Straub F. Brunó akadémikus volt.

<sup>34</sup> A HO nevében Bugár Nándor (Hazafias Népfőnt) azonnal nyilatkozott: „Mi elfogadhatónak tartjuk az MSZMP-nek ezt az áthidaló javaslatát”.

Magyarország nevében Kádár János, az MSZMP KB (akkori) első titkára látta el kézjeggyével. Baráti körökben nekem is gyakran föltek a kérdést: miért állnak szóba a nyugati elnökök Kádárral, miért nem kérik, hogy Magyarország is küldjön „államfőt” a „párttitkár” helyett? – Pedig ebben az esetben közjogi értelemben az ország képvisellete teljes mértékben legális volt. Kádár ugyanis egyidejűleg tagja volt a NET-nek is, a NET-nek pedig jogában állt bármelyik tagját megbízni saját helyettesítésére, beleértve természetesen az ország képviselét is... – NB. Ezért félrevezető, sőt megtévesztő lehetett arra hivatkozni az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 18-i ülésén, hogy „az Elnöki Tanács elnöke jelenleg is államfői funkciót gyakorol” ..., sőt, a vázolt tényleges helyzet miatt a NET elnöke sem bírt jelentősebb társadalmi presztízzsel.

Jóllehet az MSZMP javaslatához a HO azonnal csatlakozott, az EKA ellenvéleményt jelentett be.

Az Ellenzéki Kerekasztal nem tudja elfogadni ezt a megoldást, mert el-lentétben áll az 1946. évi I. törvénycikkkel, és miután egy történelmi jogi alapra helyezkedtünk, és az egész koncepció lényege az a tény, hogy a köztársasági elnöki intézményt ebben a formájában az Ellenzéki Kerekasztal elfogadta, illetve a kialakításában tevékeny részt vett, ebből következően az Ellenzéki Kerekasztal álláspontja szerint az Országgyűlés elnökének kell az átmeneti időben ellátnia, nem azért, mert akkor volt vagy nem volt Elnöki Tanács, hanem két alapvető okból.

Az egész átalakulás alkotmányos munkájában az a tény, hogy az Elnöki Tanács elnöke megmarad, és ehhez közjogi indokot keresünk, ez megkérdőjelezné az egész átalakulásnak a jogi, politikai és hitelképességét. Azoknak, akik azt az álláspontot vallották, vallják, hogy egy ilyen közjogi megoldást találunk, egyértelműen csökkentené a hitelképességét, ebbe tehát semmilyen körülmények között nem mehetünk bele. [Azonkívül benne van az általunk konszenzussal elfogadott új alkotmánymódosításban is, hogy ez a megoldás.]

Ennek kiemelése a mostani alkotmányjogi rendelkezésből, amelyet az 1946. évi I. törvénycikk alapján fogadtunk el, jogi, politikai szempontból egyaránt elfogadhatatlan.

Azt a tényt nem vitatjuk, hogy köztisztviselőben álló személyiségről van szó; nem foglalkozunk ezzel a kérdéssel. Mi sem ebben a kérdésben, sem másban nem gondolkodhatunk személyekben akkor, amikor egy jogi megoldást kell találnunk. Jogi megoldás pedig csak az lehet, hogy az Országgyűlés

elnöke tölti be az általunk elfogadott megoldás szerint 60 nap időszakra az ideiglenes államfői tisztséget a konszenzussal eddig elfogadott megoldás szerint. Éppen ezért minden ettől eltérő megoldás ennek a megszegését jelenti.

Az már valóban illetlenség lenne a részünkről, ha a megoldás érdekében személyi javaslatot tennénk vagy megoldást, hogy az Országgyűlés elnökének erre az időre kinek kell lennie, vagy ki ne legyen – mi ebben nem kívánunk állást foglalni.<sup>35</sup>

Hosszú vajúdas után az „átmenet” idejére szóló végső megoldást az NKA-tárgyalások 1989. szeptember 18-i plenáris ülése hozta el:

„... az a kérdés, hogy mindaddig, amíg a köztársasági elnök megválasztására sor kerülne, ki lássa el az államfői teendőket. Az MSZMP küldöttsége, bár álláspontja ebben a kérdésben más volt, belátva az erre vonatkozó érveket, az Ellenzéki Kerekasztal javaslatainak a racionalitását, arra a következtetésre jutott, hogy elfogadja az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát, miszerint az alkotmánymódosítások hatálybalépésével egyidejűleg az Elnöki Tanács lemond, és a köztársasági elnök megválasztásáig a törvényben előírt normák szerint az Országgyűlés elnöke látja el az államfői tisztséget”.<sup>36</sup>

#### 4. A köztársasági elnök választása

Mivel az államfő jellegének kérdése a kerekasztal-tárgyalások során – lényegében vita nélkül – akként dőlt el, hogy ebbe a funkcióba nem testület, hanem egy személy kerül, mégpedig nem monarcha (pl. király, aki öröklés útján jut tisztségébe, és elvileg határozatlan ideig, azaz haláláig, esetleg a trónról való lemondásáig uralkodik), hanem köztársasági elnök (akit meghatározott időre választanak<sup>37</sup>).

Tekintsük át az ezzel kapcsolatos álláspontokat, valamint ezek módosulásait!

<sup>35</sup> Antall József felszólalása az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 18-i ülésén.

<sup>36</sup> Pozsgay Imre (MSZMP) felszólalása.

<sup>37</sup> Az, hogy az elnököt ki, hogyan és milyen időtartamra választja, országonként különbözik, ezekről az alkotmányok rendelkeznek.

Az MSZMP nyilvánvaló politikai törekvése tehát az volt, hogy mielőbb legyen állampolgárok általi, közvetlen elnökválasztás (s ezen az általa jelölt Pozsgay Imre a győzelem esélyével indulhasson); ennek érdekében nem is késlekedett az államfő megválasztására vonatkozó jogszabályok előkészítésével. Persze, a felfokozott tempót a kormány egészen mással magyarázta: „Tudomásul kellett vennünk, hogy 'szövetségeseink' többségükben kőkemény diktatúrák, s egy olyan mértékben kiszolgáltatott helyzetben lévő országot, mint hazánk, nem csupán tankokkal lehet letiporni ... Személyes tárgyalásaink során tapasztaltuk, hogy a Nyugat osztatlan szimpátiával kíséri a demokratikus jogállam kiépítésére irányuló erőfeszítéseket, s késlekedéssel nem akartuk kockára tenni az ország szavahihetőségét ... Minden arra ösztönzött bennünket, hogy a lehetséges legkorábbi időpontban kíséreljük meg az alaptörvény erejével visszafordíthatatlanná tenni a változásokat. Hogy személyi ambíciók is működtek bennünk? Minden bizonnyal. Sok évi munkánkra szerettük volna feltenni a koronát... Emiatt az vesse ránk az első követ, aki nem tesz meg minden tőle telhetőt, ha úgy gondolja: az adott esetben szakmai – és hatalmi – törekvésekkel maximális mértékben az ország javát szolgálja.”<sup>38</sup>

Az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30-án készített alkotmánykoncepcióját az MSZMP KB alkotmányozó bizottságának 1989. január 6-i ülésén megvitatták, majd az átdolgozott szöveg 1989. január 31-re készült el.

Az akkori igazságügyi miniszter már 1989 elején konkrét kérdésekről tárgyalt erről az MSZMP legmagasabb szintű vezetőjével:

*Még egyszer meglátogattam Grósz Károlyt (február 26-án), s sok más téma mellett megvitattuk az Alkotmány egyes kérdéseit is. A két kamara gondolatát szimpatikusnak találta, különösen azt az indokot, hogy az egész ország szempontjából féket jelenthet az „elhamarkodott döntésekkel” szemben. Gondolt a köztársasági elnök őszi választására is, bár a személlyel kapcsolatban problémái voltak. „Eredetileg Pozsgay Imrére gondoltam, mint az MSZMP jelöltjére, – mondta – de elbizonytalanodtam. Részben túlságosan makacs, részben sokan politikailag sem fogadnák el.” Én viszont*

<sup>38</sup> KILÉNYI GÉZA: *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991, 18–19. p.

*azt hangsúlyoztam, hogy mindenképpen több jelöltnek kell indulni, s ha elfogadnák javaslatomat az alelnöki pozíció megteremtésére, a második legtöbb szavazatot elnyert jelölt alelnök lehetne, így bizonyos politikai együttműködésre volna lehetőség. „Ez nagyon jó gondolat” – válaszolta. (Máig sajnálom, hogy később nem sikerült elfogadtatnom.)*<sup>39</sup>

Kulcsár Kálmán írja: „1989. március 8. életem nagy napja. Ekkor terjesztettem be az Országgyűlésben az Alkotmány 'szabályozási elveit'”.<sup>40</sup>

A „szabályozási elvek”, amely meghatározást más szóval „koncepciónak” neveznek, egy készülő jogszabálynak azt a kezdő stádiumát jelenti, amelyben elképzeléseket, célokat, törekvéseket, elvi lehetőségeket, variánsokat határoznak meg (vagy zárnak ki). Ebben még általában nincs „szövegszerű” meghatározás, hanem inkább a magyarázat, a körülírás a jellemző. (Ezt lehet „politikai” jellegűnek nevezni, és – a dolog természeténél fogva – ilyen csak a nagyobb jelentőségű, átfogó jogszabályok esetében készül.) – Ennek alapján ki lehet dolgozni a készülő jogszabály (törvény) „tervezetét”. Ez az előkészítés már a „szövegezésre” irányul, abban a különböző „hozzaértó”, illetve „érdekelt” szervek/szervezetek vesznek részt, nyilvánítanak véleményt, minisztériumok közötti egyeztetések folynak, esetleg nyelvészeket is megkérdeznek stb. (Ezt nevezhetjük „szakmai” jellegű munkának.) E folyamat végén tárgyalja meg a tervezetet a kormány és határozza el az Országgyűlés elé terjesztését, javasolva annak megtárgyalását és elfogadását. – Amint ez a dokumentum az Országgyűlés elé kerül, attól kezdve nevezzük (törvény-), „javaslatnak”. A parlament tehát sohasem „törvénytervezetet” tárgyal,<sup>41</sup> hanem „törvényjavaslattal” van dolga!<sup>42</sup>

A szabályozási elvek egyfajta „közepesen erős” elnöki modell hazai bevezetésével számolt. – Márpedig ha az elnök az államszervezeten belül erős, vagy közepesen erős, akkor őt az állampolgárok közvetlenül válasszák meg

<sup>39</sup> KULCSÁR KÁLMÁN: *i. m.* 236. s. köv. p.

<sup>40</sup> Ezt kizárólag azért idéztük, hogy felhívjuk a figyelmet egy terminológiai problémára.

<sup>41</sup> ... még akkor sem, ha a képviselők „tévedésből” annak nevezik...

<sup>42</sup> Ezt azért tartottuk fontosnak tisztázni, mert az Országgyűlési Tudósítások 1989. március 8-i számában Tölgyessy Péter – megtévesztő módon – „alkotmánytervezetnek”, illetve „alkotmányjavaslatnak” nevezte a jellegében egészen más „szabályozási elveket”. Vö. KULCSÁR KÁLMÁN: *i. m.* 239. p.

– indokolta a tervezett megoldást március 8-i országgyűlési bevezetőjében az igazságügyi miniszter.<sup>43</sup>

És mert az idő az MSZMP-t sürgette, 1989. június 5-én nyilvánosságra is hozta a köztársasági elnök (és alelnök) választására vonatkozó törvénytervezetet, amely a márciusi parlamenti vitán elhangzottak figyelembe vételével készült. Az előzmények és a helyzet ismeretében természetes, hogy a közvetlen, a nép általi választás szabályait részletezte:<sup>44</sup>

1. § (1) Köztársasági elnököt és alelnököt jelölhet minden párt és párt-szövetség, továbbá a választópolgárok 50 000 támogató aláírással.

2. § (1) Köztársasági elnök a jelöltek közül az lesz, aki megkapta az érvényes szavazatoknál több mint felét, feltéve, hogy a választáson a választópolgárok legalább a fele (kétharmada) részt vett.

(2) Ha egyik elnökjelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét (kétharmadát), második választási fordulót kell tartani.<sup>45</sup>

(3) A második fordulóban a két legtöbb szavazatot elért jelölt indul. Köztársasági elnök az lesz, aki az érvényes szavazatok többségét megkapta, feltéve, ha a választópolgároknak legalább a fele a második fordulóban szavazott.

Megjegyzés: a választópolgárok felének részvételét \ eltérően a képviselő-választástól \ indokolt előírni.

(4) A választási fordulót meg kell ismételni, ha a választópolgárok legalább fele nem vett részt a szavazáson, vagy a választás eredményét megsemmisítették.

(5) Ha az ismételt első vagy a második választási forduló eredménytelen, az Országgyűlés új választást tűz ki.

3. § Köztársasági alelnök az lesz, akit a jelölés során a köztársasági elnök mellett alelnökjelöltnek bejelentettek.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Az „erős–félerős–közepesen erős” problémáról az elnök jogállása kapcsán lesz szó.

<sup>44</sup> Az Országgyűlés összetétele (az utolsó, 1985. évi választások nyomán kialakult 75 % fölötti arányú MSZMP-tagság) garantálhatta volna jelöltje, Pozsgay Imre köztársasági elnökké választását, ám ekkorra a társadalmi-politikai legitimitációja oly erősen megkérdőjeleződött, hogy nem vállalkozhatott az államfő megválasztására.

<sup>45</sup> Az eltérő arányok, mint a „választópolgárok legalább a fele (kétharmada)”, úgyszintén az „érvényes szavazatoknak több mint a felét (kétharmadát)” azért szerepelnek (zárójelben), mert alternatívát kínálnak az Országgyűlésnek a döntése meghozatalához.

<sup>46</sup> E törvény országgyűlési tárgyalása a nyilvánosságra hozatalakor ugyan nem volt

Ennek a tervezetnek a sorsa már a nyilvánosságra kerülésekor megpecsételődött, hiszen a kerekasztal-tárgyalásokon ekkorra megszületett az a megállapodás, hogy az ott részt vevő felek nem terjesztenek az Országgyűlés elé újabb törvényjavaslatokat, illetve a már benyújtottakat is visszavonják, nem tagadottan azért, mert vitatott volt ebben az időben az 1985-ben megválasztott parlament legitimitációja.

A törvénytervezet június 5-i nyilvánosságra hozatala mindenesetre azt a gyanút alapozta meg, hogy az MSZMP kész fölírni a korábbi megállapodást, s gyorsan törvényt fogadtat el a köztársasági elnök közvetlen választásáról még az ő többségével működő Országgyűléssel. – Ne felejtjük: július 17-én az I/1. bizottság ülésén az MSZMP delegációja (látszólag teljesen indokolatlanul!) ismét fölvetette és bizonygatta az Országgyűlés teljes legitimitációját... (Ezzel a lehetőséggel akkor is számolni kellett, ha az ilyen parlamenti döntés beláthatatlan politikai kockázatot jelentett volna.)

A gyanakvásnak és veszélynek az vetett véget, hogy az NKA 1989. július 21-én plenáris ülést tartott s azon Pozsgay Imre (az MSZMP képviselője) kijelentette:

... az MSZMP az előzetes megállapodásnak megfelelően, tartja magát ahhoz a megállapodáshoz, hogy a törvénykezési<sup>47</sup> cselekedetek nem folyhatnak le mindaddig és nem történhetnek meg, amíg előzetes politikai megállapodás nem történik.

Ennek megfelelően és ezt egyszersmind bizonyossággul is említve, a bizalom alapjául felajánlva, jegyzem meg én magam is, hogy a 27-én kezdődő országgyűlési ülésszakon az inkriminált törvénytervezeteket nem javasoljuk a kormánynak az Országgyűlés elé terjeszteni. [...]

A törvényhozásnak szabad utat kellene engedni ahhoz, hogy az ország

aktuális, ám a tárgyalások során mégis szóba került a 3. §-ban megjelölt alelnöki tisztség, mégpedig akként, hogy „a köztársasági elnöki intézménynél az MSZMP által javasolt alelnöki intézményt is elleneznénk, ha megvitátnánk ... mert ebben a kis országban teljesen értelmetlen, hogy még egy alelnök legyen, ami Európában sehol nincsen, csak az Amerikai Egyesült Államokban, de ott is a szenátus elnökének a tiszt[j]ét tölti be.” – Vö. Antall József (Magyar Demokrata Fórum) felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén.

<sup>47</sup> Ez a kifejezés itt szakmailag pontatlan. Mivel a 'törvénykezés' a bíróságok előtti peres és peren kívüli eljárást jelenti, itt pedig nyilvánvalóan az Országgyűlés jogalkotási munkájáról van szó, a helyes kifejezés: 'törvényhozási' (vagy pedig 'törvényalkotási') cselekedetek.

*ne a bénultság és a szétesés reménytelenségével nézzen a jogállam megteremtése elé, hanem reménykedve abban, hogy a nemzetért, az országért felelős...*

*A tárgyalásokon tehát a konkrét törvénytervezetek dolgában előzetes politikai egyezségekre kell eljutnunk, és utána az Országgyűlésnek a kormány ezen egyezés szellemében beterjesztheti a javaslatokat, bízván abban, hogy ... a parlament pontosan érzékeli azt a politikai folyamatot, amely az országban zajlik és a tárgyalóasztalnál megszületett egyezséget akceptálja és törvényerőre emeli.*

Az EKA nevében Szabad György reagált:

*... a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről és egy Alkotmánybíróság felállításáról rendelkező törvények megalkotását is a szabad választások eredményeként összeülő új parlamenttől várjuk. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy ne lennénk készek a mostani pártközi tárgyalásokon olyan közös alapelvek kidolgozására, amelyek – befejezett tények teremtése nélkül – elősegíthetnék a megválasztandó Országgyűlés majdani törvényalkotó munkáját e téren is.*

A HO képviselőjében Kukorelli István nyilatkozott:

*A köztársasági elnökről szóló törvényjavaslat elhalasztása mellett érvek sorolhatók, amelyeket kompromisszumként hajlandók vagyunk elfogadni. Mégis gondoljuk meg jól közösen, hogy ezzel a törvénnyel nem kellene-e kivételt tenni? Ezt az új intézményt mindenképpen a választásokkal összefüggésben érdemes megítélni és nemcsak a választások utáni erőviszonyok tükrében. Ezek pártpolitikai megfontolások, amelyeket alá kell rendelni az ország érdekeinek. Reálisan fel kell készülnünk – integrációs erővonalak hiányában – az ország kormányozhatatlansági helyzetére és éppen ezért stabilizátorokra van szükség. Ki fogja például a választások eredményének közzététele után a koalíciós kormányalakítási tárgyalásokat lebonyolítani? A köztársasági elnök ebben az átmeneti időben, mint ahogy a legtöbb országban is ez az egyik funkciója, a magyar nemzet egységének szimbóluma lehet.*

1989. augusztus végére az MSZMP álláspontja – lényegében változatlanul – az volt, hogy lehetőleg még ebben az évben [tehát 1989-ben] mindenképpen az új államfői funkciót végleges igénnyel, tehát olyan jelleggel, ami egy hosszabb időszaknak, az új magyar szocialista vagy demokratikus jogállamiságnak a jellemzője lesz, és amely intézmény ennek a jogállamiságnak egy fontos alapintézménye lesz, ilyen hatáskörrel hozza létre az Országgyűlés ezt az államfői funkciót. Közvetlen választással a nép válassza meg az államfőt, hogy kellő legitimitása legyen abban az időszakban, amiről hangsúlyozottan mondom, hogy bizalmi válságoktól terhes időszak...

Az MSZMP ezt az álláspontját *azzal indokolta*, hogy a jelenlegi átmeneti időszakban mindenképpen egy olyan államfőre van szükség Magyarországon, amely nagyon komoly legitimitással rendelkezik; éppen a jelenlegi bizalmi válsággal terhes társadalmunk bizonytalanságait feloldani képes erőt kapná meg az államfő a közvetlen választás által ... ezek a jogosítványok elegendőek ahhoz, hogy egy megfelelő, tekintélyes államfői jogkört gyakorolhasson a köztársasági elnök, de nem elegendőek ahhoz – és nem szabad, hogy elegendőek legyenek ahhoz –, hogy valamiféle egyszemélyi diktatúra alakulhasson ki az államfői tisztségéből. Éppen ezért azokat az aggályokat nem osztjuk, hogy egy közvetlenül választott köztársasági elnöknek olyan erős legitimitációja lenne, amellyel akár a parlament legitimitációját is kétségbe vonhatná, és azzal a fordulattal élhetne, hogy egyik képviselő csak ... harminc-negyvenezer választópolgár bizalmát bírja, míg a köztársasági elnök Magyarország felnőtt népességének legalább ötven százaléka bizalmával bír, és ezzel visszaélne a parlament felé. Jogosítványai olyanok lennének, hogy ilyen visszaélésre egyszerűen nem nyílna lehetőség.

Ugyanakkor nem elhanyagolható szempont az sem, hogy ha az Országgyűlés választaná az államfőt, akkor megsértenénk egy olyan alapvető elvet, amit valószínűleg minden tárgyalófél fontosnak tart. Ez az elv pedig az, hogy lehetőleg ne egy hatalmi centrum uralja az ország életét. Hogyha az országgyűlési választásokon egy bizonyos hatalmi centrum, párt vagy pártszövetség győz, ez az országgyűlési képviselők többségével rendelkezve az Országgyűlésben a törvényalkotást a maga akarata szerint formálná, a kormányt természetesen ez a koalíció adná, és ez a koalíció választaná meg az államfőt is. Egyszerűen nem lenne ellenpólus, nem lenne a kisebbségi érdekeknek a jogos védelmére egy olyan mechanizmus, egy olyan intézmény, amely kiszűrhetné az egy hatalmi centrum önkényeskedéséből fakadó problémákat. És ha az Országgyűlés választja az Alkotmánybíróságot, az



Országgyűlés választja a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt is, az Állami Számvevőszék elnökét és így tovább, gyakorlatilag – akár jelenlegi Országgyűlés által történő választásban gondolkodunk, akár egy későbbi választásban – nem tudhatjuk, ki felé dől majd el a mérleg nyelve egy bármikori választásban; de elvként el kellene fogadnunk közösen azt, hogy ilyen hatalomkoncentrációt egy politikai csoportosulás kezébe se adjunk, teremtsük meg a lehetőségét annak, hogy egy más eredőjű államfő jöhessen létre, aki – ha ilyen erőkoncentráció jön létre, amely visszaélne a jogaival, lehetőségeivel – az alkotmányos intézmények révén bizonyos kisebbségvédelmi vagy látszólag kisebbségvédelmi érdekeket is érvényre tudjon juttatni.

Én azt javaslom, hogy ezt a felek nagyon komolyan fontolják meg, mert legalább olyan nyomós érdekek szólnak emellett, mint amellett, hogy egy régen bevált, az 1946. évi I. törvény által is megfogalmazott közvetett választás intézményét fogadjuk el ma is Magyarországon.<sup>48</sup>

Az MSZMP érvei méltók a figyelemre, ám *közjogilag* nem eléggé megalapozottak.

A köztársasági elnök megválasztásának módja és az egyszemélyi diktatúra kialakulásának potenciális lehetősége nem áll közvetlen összefüggésben, utóbbi nem függ az előbbtől (erre az elnök hatáskörének tárgyalásakor visszatérünk...).

Az Országgyűlés kezében kialakuló hatalomkoncentráció következtében létrejövő hatalmi centrumnak az önkényeskedésére hivatkozni szintén megalapozatlan. Ha az alkotmány kodifikálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét és ez által a jogállami követelményeknek megfelelően osztja szét a szuverenitásból folyó hatásköröket, valamint megfelelő garanciákat is rendel melléjük, akkor az önkényeskedés elkerülhető.

Az EKA is viszonylag korán, már 1989 áprilisában nyilvánosságra hozta álláspontját a köztársasági elnökkel kapcsolatban: „Az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal közötti politikai tárgyalásoknak nem az alkotmány tartalmáról, hanem az alkotmányosságra való átmenet kérdéseiről kell folyniuk. Meggyőződésünk szerint ... a köztársasági elnök ... intézményének megalkotása az új, szabadon választandó országgyűlés feladata.”<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Az MSZMP érveit Somogyvári István ismertette.

<sup>49</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal javaslatai az MSZMP Központi Bizottságához a tárgyalásokról (levél és közlemény).

Az EKA 1989. július 6-i ülésén Antall József foglalta össze az MDF javaslatát:

*az Elnöki Tanács intézményét meg kell szüntetni, és ki kell iktatni a '49-es alkotmányból, és egy olyan rendelkezést kell belevenni ... átmenetileg, ami egyébként összeeszenget egy későbbi alkotmánymódosítással, hogy az Elnöki Tanács elnökének jogkörét, ezt precizírozva, a körülhatárolását és ennek a gyengítését, esetleg a parlamenttel való összhangba hozatalát ... az államfői jogokat az új köztársasági elnök megválasztásáig az Országgyűlés elnöke gyakorolja. Ez összhangban áll a francia, az olasz közbizonyi gyakorlattal – ahol a szenátus elnöke gyakorolja –, és összhangban van az 1946. évi I. törvénycikkkel, ahol szintén a köztársasági elnök akadályoztatása esetén az államfői jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja.*<sup>50</sup>

„Fenti, valamennyi szempont figyelembe vételével a Magyar Demokrata Fórum előzetesen nyilvánosságra hozott álláspontját fogadták el az EKA képviselői, két tartózkodással.”<sup>51</sup>

Mindezeket azért kell pontosítani, mert azt követően az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői körében számos olyan javaslat, ötlet merült föl, amelyek ismerete mindenképpen hozzátartozik közbizonyi rendszerváltásunk történetéhez, ezek áttekintése – akár vázlatosan is – nem csupán fontos adalék, hanem szakmai tanulságokkal is szolgál.

Az EKA 1989. július 10-i ülésén látszólag csupán technikai, a valóságban azonban igen fontos tartalmi elemeket is hordozó kérdésről, a *parlament választások időpontjáról* esett szó. Ennek azért van jelentősége, mert ettől függhet a politikai átmenet időtartama, úgyszintén ehhez igazodhat a

<sup>50</sup> Antall József felszólalása az EKA 1989. július 6-i ülésén. – A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk a 15. § (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezik: „Ha a köztársasági elnök meghal, a köztársasági elnöki szék más okból megüresedik vagy a köztársasági elnök tisztségének ellátására egyéb okból tartósan képtelenné válik, az új köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki jogkört a Nemzetgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy a Nemzetgyűlés által alkotott törvényt a Nemzetgyűlésnek újabb megfontolás végett nem küldheti vissza, a Nemzetgyűlést nem oszlathatja fel és a kegyelmezés jogával csak jogerősen elítéltek javára élhet”.

<sup>51</sup> Vö. Emlékeztető az Ellenzéki Kerekasztal 1989. július 6-i üléséről.



köztársasági elnök megválasztása stb. is, indokolt tehát ennek mielőbbi lebonyolítása.

Ennek meghatározása nem csupán egyszerűen egy-két naptári nap kitűzése, hanem viszonylag pontosan rögzíteni kell annak előfeltételeit is.

Érdemes áttekinteni a résztvevők megfontolásait az időpontról (a felzárkózások sorrendjében).

Tölgyessy Péter: „... időpontról ... csak akkor lehet dönteni, ha előrehaladunk ezeknek a tárgyalásoknak a menetében. Látni kell, hogy mit lehet itt elérni. És akkor lehet dönteni. Most igazán megmondani, hogy ilyen és ilyen időpont legyen, ezt egy érzelmi alapon való politikai döntésnek tartanám. Tehát időpontról való döntést egyelőre halasszuk el.”

Füzessy Tibor: „... először a választások időpontjának meghatározásáról beszéljünk, azért, mert logikailag ez a legfontosabb kérdés, az például, hogy hogyan tudja magát valamelyik párt vagy valamelyik mozgalom megmutatni, hogy tudja az elveit kifejteni, ez a választások időpontjának a kérdésével feltétlen összefügg ... mennyi ideje lesz az egyes pártoknak, egyes szervezeteknek arra, hogy megmutassák, láttassák magukat és ki tudják fejteni a nézetüket.”

Szabad György: „... egy vonatkozásban az időpontról már van az Ellenzéki Kerekasztalnak egy határozata, mégpedig az, hogy a megfelelő feltételek<sup>52</sup> kialakításától számított három hónap előtt nem lehet választásokat tartani. & Mivel ezeket a tényezőket pillanatnyilag nem ismerjük, az időpont kérdéséről abszolút döntést nem tudunk hozni, legfőlegb egy »től-ig«-et.”

Antall József (Szabad György hozzászólásának kiegészítéseként): „... az legyen a határidő, hogy a párttörvény, vagy az egyesületi törvénynek erre vonatkozó kiterjesztésétől, azaz a pártok helyzetének jogi szabályozásától számított három hónapon túl. Tehát úgy, hogy amikor hatályba lép az a bizonyos jogszabály vagy törvény, attól számított három hónapon belül ne kerülhessen rá sor, tehát három hónap felkészülés mindenképpen legyen. Tehát ha szeptember, teszem azt, akkor mondjuk november, és három hónapon túl,

<sup>52</sup> Az NKA 1989. június 21-i plenáris ülésén Szabad György beszélt a közjogi feltételekről: A szabad választások előfeltétele az ún. sarkalatos törvények elfogadása; az szükséges, hogy a többpártrendszernek államjogunkba való beiktatásával járjon együtt a pártok megalapításának, működésük politikai, jogi és anyagi feltételeinek törvényes szabályozása oly módon, hogy az általa biztosított lehetőségekkel, a kitűzendő választások előtt az érdekeltek már legalább három hónapon át zavartalanul élhessenek.

de lehetőleg '90 márciusáig bezáróan. Egyelőre ezt lehetne talán elfogadni, természetesen mi annak is ki vagyunk téve, hogy úgy dönt az MSZMP, illetve a jelen parlament, hogy feloszlattja magát.”

Torgyán József (Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt): „... ott fenyeget Damoklesz kardjaként az a veszély, hogy történetesen, ha megállapodunk egy tavaszi időpontban ... valaki fel fog állni a parlamentben, miután a választójogi törvényt tető alá hozzuk ... azt fogja javasolni, hogy miután a törvényalkotás kicsúszott a parlament kezéből és az Ellenzéki Kerekasztal kezébe csúszott át, a parlament a jövőre nézve, ha további tevékenységet nem tud kifejteni ... ebben az esetben fel fogja saját magát oszlattni, és bármilyen időpontban fognak önök megállapodni ... a választásokat sokkal előbb kell megtartani, mint amire gondolunk.”

Tölgyessy Péter: „Az MSZMP-vel tárgyalunk választójogi ügyében, és konszenzus született abban a kérdésben, hogy a választások időpontját három hónappal előre meg kell jelölni. Tehát ilyen puccsszerű választások kiírása, ha ez keresztül megy – a jogszabály záró rendelkezésébe akarjuk betetetni –, akkor erre nem lesz mód. Tehát három hónappal előre, ez azt jelenti, hogy szeptember előtt, vagy tovább számoljuk a hónapokat, akkor nem lehet választásokat tartani. Ebben már konszenzus született, hogy három hónappal későbbre lehet csak kitűzni, és ez az időpont-dologhoz egy adalék.”

Füzessy Tibor: „Nyilvánvaló, hogy nem lehet dátumot meghatározni, de azért az, hogy tavasz vagy őszi, az egy minőségi különbség. ... Tehát a kérés az, hogy ha mindenki elmondaná azt, hogy milyen elképzelései vannak az időpontról, ez talán elősegítené a további vitát.”

Pető Iván (Szabad Demokraták Szövetsége): „Az Országgyűlés legközelebbi ülése az szeptemberben lesz. Optimális esetben ott tudják tárgyalni a választójogi törvényt, onnan lehet a három hónapot számolni, ami nagyjából decembert jelent. Decemberben nem lehet választást tartani, de szerintiünk az optimális időpont, illetve a reális időpont tavasz. Március.”

Magyar Bálint (Szabad Demokraták Szövetsége): „Március 15-ét követő első vasárnap.”

Torgyán József: „A Kisgazdapárt is egyértelműen 1990 márciusát jelöli meg időpontként.”

Kónya László (Magyar Néppárt): „... jó lenne minél hamarabb megtartani a választásokat ... decemberben nem lehet választásokat tartani, karácsony, meg egyéb miatt ... december közepétől március végéig tartjuk ezt.”

Sólyom László (Magyar Demokrata Fórum): „... ha a feltételek meglesznek, akkor november és március között lehetne megtartani ... minél hamarabb, mert az országnak a helyzete olyan, hogy stabilizálni kellene választásokkal minél korábban, tehát már november végén választatnánk, ha lehetne.”

Zétényi Zsolt (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság): „minél előbb, az lenne a jó, de a realis az tavaszig, március–áprilisig, januártól.”

Hegedűs István (Fiatal Demokraták Szövetsége): „... március 15-e az egy olyan fordulópont lehetne, ami az ellenzék számára kedvező, tehát taktikai okokból is. Ráadásul, ha idén ősszel a Pozsgay-féle reformszárny – tegyük föl – döntő győzelmet arat, ez fölhozhatná az MSZMP-t, tehát kellene egy kis idő, amíg mi valamilyen fajta ellenoffenzívába tudnánk kezdeni, és nem ebben az eufórikus hangulatban, ami az ország egy részét jellemezhetné, írják ki a választásokat a hatalom oldaláról. Ennyiből szeretnénk, ha csúszna a dolog ... március–áprilisban vagy esetleg még később.”

A hosszú felsorolásból kitűnik, hogy a különböző szervezetek eltérő módon vélekednek a parlamenti választások időpontjáról, ami egyébként nem lenne kifogásolható, ámde most *egységes álláspontot* kellene az EKA-nak tovább vinni háromoldalú NKA-tárgyalásokra. – A helyzetet nehezíti, hogy az EKA-tárgyalások résztvevői egyenjogúak, közöttük senkinek sincsenek „többséjtöbbségei” a testület álláspontjának kialakításánál. Hozzá kell tennünk, hogy ezen az ülésen nem is alakult ki – a nagyfokú bizonytalanság miatt – közel egységes vélemény az időpontról, hiszen 1989 vége és 1990 első negyede is számításba jöhetett, de a többség inkább a későbbi hónapokat jelölte meg... – Az mindenesetre jól látszik, hogy egy viszonylag *egyszerű feladat*: a parlamenti választások idejének meghatározása is *mennyi bonyodalmat* okozhat, mert nincsenek biztos támpontok...

Az EKA 1989. július 21-i ülésén némi zavar támadt, mert olyan javaslat érkezett, amely a korábbi megállapodáshoz képest újabb, attól eltérő elemeket tartalmazott, ami tartalmilag az előterjesztő álláspontjának megváltozását, azaz de iure az elfogadott konszenzusos döntés „megvétőzésát” jelentette.

A tárgyaló delegációk valamelyikének ilyen magatartása – ha nem is az eredetileg megállapított, lefektetett tanácskozási rend menetébe illeszkedik –, nem szokta eleve kudarcra ítélni valamennyi résztvevő általános törekvéseit, azonban mégis azzal a rejtett veszéllyel jár, hogy esetleg más résztvevőket is hasonló lépésekre ösztönöz, hiszen azt bizonyította, hogy az egyetértéssel szembeni állásfoglalás sem jár megkülönböztető szankciókkal.

A Magyar Néppárt (MNP) „hatpontos csomagtervet” terjesztett be, amelynek elsődleges célja az „átmenet” felgyorsítása volt. Indokolásként az előterjesztő hozzátette: „Úgy gondoljuk, hogy az elmúlt tíz napban, két hétben számos olyan új feltétel változott körülöttünk, itthon és külföldön, amit figyelembe kéne venni, hogy miket javasolunk a másik két félnek. Milyen új feltételekre gondolunk? Először is arra, hogy úgy tűnik, a külpolitikai helyzet inkább romlik, minthogy javulna, egy magyar rendszer- és modellváltás érdekében. A Szovjetunióban a sztrájkok, illetve a nemzetiségi problémák miatt egyre feszültebb a helyzet, és egyre komolyabb veszélye van az ottani visszarendeződésnek. Ugyanígy nem kedvez számunkra az NDK, cseh és a román álláspontnak a merevsége.”

Íme, a „hatpontos csomagterv”:

„Javaslat: (1989. július 21-i EKA ülésen)

A javaslattevő Varga Csaba a Magyar Néppárt nevében.

- 1.) A választások és az átmenet kérdéseiben csomagterv elfogadását javasoljuk, melynek egyes pontjai egymással szorosan összefüggenek.
- 2.) Az MNP javasolja, hogy a választásokat – a rohamosan romló gazdasági helyzet miatt – december 10-én vagy 11-én tartsák meg.
- 3.) A gazdasági helyzet romlása, a külpolitikai helyzet változásai, a változások veszélyei miatt fennáll a veszélye annak, hogy nem sikerül a nyugodt, békés átmenet biztosítása.<sup>53</sup> A Parlament feloszlátása után

<sup>53</sup> A *Népszabadság*, 1989. július 13-i számában beszámolt arról, hogy a Szovjetunióban július 10-e óta több tízezres bányászsztrájk zajlott Szibériában, valamint a kuznyecki és a doni szénmedencében. Mihail Gorbacsov nyilatkozata szerint a változások halogatása okozta a feszültséget. A *Magyar Nemzet* 1989. július 15-i száma beszámolt arról, hogy a Szovjetunióban fegyveres összecsapás volt a tadzsik–kirgiz határon. Az NDK, Románia és Csehszlovákia vezetőinek merev álláspontjára való utalás részben azokra az ellentétekre vonatkozik, amelyek a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testülete 1989. július 7–8-i bukaresti ülése során folytatott tárgyalásokon kiderültek. Ezekről beszámolt Nyers Rezső az MSZMP Központi Bizottsága július 28-i ülésén. A *Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. 1292–1300. p. A román, a keletnémet és a csehszlovák sajtóban ellenséges hangú cikkek jelentek meg George Bush magyarországi látogatásával kapcsolatban is. A magyar–román viszonyt különösen kiélezte Nicolae Ceaușescu ragaszkodása „településrendezési” terveire. Az NDK-hoz fűződő viszonyban új vonást jelentett a keletnémet állampolgárok menedék-keresése az NSZK budapesti nagykövetségén. *Magyar Hírlap*, 1989. július 17. – Vö. Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. július 21-i ülésének jegyzőkönyvéhez fűzött 37.

rendkívüli állapot is létrejöhet. Fel kell vetni, hogy az MSZMP mit tud a budapesti képviselők szervezkedéséről.<sup>54</sup>

4.) Az MNP azt javasolja, hogy egy átalakított új Elnöki Tanáccsal próbáljuk meg áthidalni az átmeneti időszak problémáit.<sup>55</sup> Ezt a tervet az MNP Elnöksége visszavonta, és úgy határozott, hogy már az átmeneti idősakra is szükséges a köztársasági elnöki intézményről dönteni, és a szeptemberi Országgyűlés válassza meg a középerős köztársasági elnököt, s az Alkotmányt ennek megfelelően kell módosítani.

5.) Az MNP álláspontja szerint a választások módját illetően 3/4 részt listás, 1/4 rész egyéni választókerületes rendszer az elfogadható. Annak biztosítására szolgál az országos lista, hogy egy szavazat se vesz-szen el. Az ún. történelmi pártok nem ellenzik a választásokon való induláshoz a tízezer ajánlás gyűjtését. A Parlamentbe kerüléshez az 5%-os eredmény elérését helyesnek tartjuk.

6.) Ha az EKA elfogadja a csomagtervet, akkor augusztus közepéig meg kell állapodni a csomagterv részleteiben.

Budapest, 1989. július 21.”

A kül- és belpolitikai körülmények jelentős változása indokolhatta volna a MNP álláspontjának változását (igazodását a várhatóan súlyosbodó helyzethez), ám ez egyben azt is jelentette, hogy az MNP új javaslata *ellentétes volt* az EKA által már elfogadott azzal az állásfoglalással, hogy az államfőt közvetlenül válasszák, mégpedig az országgyűlési választásokat követően.

sz. jegyzet. *A rendszerváltás forгатókönyve*. CD-ROM

<sup>54</sup> Az előterjesztő Varga Csaba magyarázatként hozzátette, hogy „a magyar belpolitikában, úgy tűnik, hogy megindultak nagyon komoly ellenakciók a három fél közös megállapodása ellen, nemcsak az EKA ellen. Én egyre szeretnék itt kitérni, mert ez minket nagyon megdöbbentett. A parlament mai képviselői közül a budapesti MSZMP-tagok elkezdtek szervezni egy olyanfajta szeptemberi parlamenti ülést, hogy az országgyűlési tagok mondjanak le, és oszlassák fel az Országgyűlést”. – Ezzel arra utalt, hogy az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. július 24-i ülésén Grósz Károly azt említette, hogy a megyei titkárok 21-én megtartott értekezletén többen is jelezték: az országgyűlési képviselők megyei csoportjaiban erős a hajlandóság arra, hogy a parlament önfeloszlatását javasolják...

<sup>55</sup> Erről az átmenet problémái kapcsán – mint „második Elnöki Tanács” – szóltunk, lásd ott. – Itt merőben új elemként jelent meg a szeptemberi Országgyűlés által megválasztandó középerős köztársasági elnök!

Ez újabb elvi kérdést vetett föl, mégpedig azt, hogy milyen „kötőereje” van egy már meghozott döntésnek; újra föl lehet-e vetni a már megtárgyalt és lezárt témát.

Ez a helyzet meg is osztotta az EKA résztvevőit, annyira, hogy Tölgyessy Péter kijelentette: „A szervezetünk egyetért azzal, hogy ha itt nem sikerül visszatérnünk az előző napirendhez, hanem újra kell tárgyalnunk bizonyos dolgokat, akkor kénytelenek leszünk kivonulni az EKÁ-ról”, Szabad György azonban engedékenyebb volt: „A legközelebbi Kerekasztal ülésre hozzon minden szervezet ... javaslatot a Varga Csaba-féle javaslat dolgában.”

Mivel ebben a kérdésben ekkor – a vélemények egyszerű kifejtésén kívül – nem született érdemi döntés, az EKA következő, 1989. július 27-i ülésén Antall József – soros elnökként – nem az előző ülésen nyitva maradt ügy lezárását kezdeményezte, hanem a helyzet állását akként foglalta össze, hogy ismertette azt a négy variációt, amellyel kapcsolatban dönteni kellett:

- (1) a köztársasági elnököt megválasztani a választást megelőzően, közvetlen szavazással;
- (2) a köztársasági elnöki intézményt bevenni a módosításba, de nem megválasztani a parlamenti választások előtt;
- (3) az államfői kérdés olyan formában történő rendezése, hogy a köztársasági elnöki intézményt sem vesszük be a módosított alkotmányba. Ennek az átmeneti időszaknak a megoldására, javaslat kidolgozására figyelembe véve 1. az Elnöki Tanács megszüntetését, 2. az Elnöki Tanács megszüntetésével, annak jogkörét korlátozva vagy egészen átvevő államfő az Országgyűlés elnöke legyen;
- (4) amiből egy félreértés is volt a megnyilatkozásnál – az Elnöki Tanács egyszerű visszahívásával történik. Ezt tisztáztuk, és az az álláspont került itt előterjesztésre, hogy a köztársasági... – a hármas változat –, hogy a köztársasági elnöki intézmény nem kerül be szabályozva az alkotmánymódosítási programba, hanem átmeneti megoldásként a parlament elnöke látja el az államfői funkciót az Elnöki Tanács megszüntetése után. Ez az álláspont hangzott el, és a szavazásra feltéve ezt az egyes szervezetek akkor jelenlévő képviselői elfogadták, és ez így került rögzítésre.

Fontos felhívni a figyelmet, hogy itt nem csupán az *elnökválasztás módjáról* van szó, hanem annak *időpontjáról* is, azaz arról, hogy erre *mikor* kerüljön sor: a parlamenti választások előtt, vagy pedig azt követően.<sup>56</sup>

Azt már rögzítettük, hogy a *Magyar Néppárt az 1989. július 21-i EKA* ülésen előterjesztett „hatpontos csomagtervében” szembefordult az EKA eredeti koncepciójával, ami korábban ellenszavazat (vétó) nélkül született. Ennek „egyenest folytatása” volt az, hogy július 27-én másik két szervezet is kinyilvánította: az országgyűlési választások előtt akarják a köztársasági elnök választását, mégpedig a *Kereszténydemokrata Néppárt* (nevében Szakolczai György), valamint a *Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság* (nevében Vigh Károly). – Mindezek súlyos morális és taktikai rést ütöttek az ellenzéki egység-törekvéseken, amelynek emiatt közjogi céljait/érdekeit is nehezebbé válik érvényesítenie.

A tárgyaláson a vita még mindig az *országgyűlési választások idejéről* folyt.

Az időpont-latolgatásba újabb, kissé váratlan szempontként jelent meg az aznapi, egyik újságban közölt vélemény: „A választások kitűzésekor a parlament további sorsáról kell előbb dönteni. Ha a háromoldalú Kerekasztalnál abban egyeznek meg, hogy a mai rendszer annyira túlhaladott, hogy nem működhet tovább, akkor előre kell hozni a választásokat. Ha viszont nem ilyen súlyos az ügy, akkor az ellenzék ne kérdőjelezze meg a jelenlegi Országgyűlés legitimitását a rendes választásokig.”<sup>57</sup>

Ez a nyilatkozat tovább nehezítette az EKA helyzetét. Az MSZMP részéről előrehozott parlamenti választásokat említeni – bármilyen célzattal is<sup>58</sup> –, azt jelentette, hogy az ellenzék nem a „tetszése”, a saját elképzelése szerint

<sup>56</sup> Korábban már említettük az egységesen értelmezett terminológia fontosságát (hiányának zavaró voltát!), ezért is jelentős, hogy az ülést követően a felek bejelentették: „a továbbiakban egységesen az államfő kifejezést használják, amin az MSZMP a köztársasági elnököt, az EKA azt az államfőt, melynek tisztségét ideiglenesen az Országgyűlés elnöke tölti be, a HO pedig az állampolgárok által a politikai átmenet időszakára közvetlenül e tisztségre megválasztott személyt érti”.

<sup>57</sup> Lásd Tóth Zoltán nyilatkozatát a *Magyar Nemzet* 1989. július 27-i számában. – Tóth Zoltán egyébként az MSZMP választási szakértőjeként vett részt az NKA tárgyalásain.

<sup>58</sup> Az előrehozott választások lehetőségének fölvetése könnyen „kapkodóvá” teheti az ellenzéket és ez által hamarabb „hibázhat”; a jelenlegi Országgyűlés legitimitásának „visszaerősítése” pedig éppen az ellenzék alapállásának egyik legfontosabb pillérét, a parlament alkalmatlanságára hivatkozást semmisíti meg...

határozhatja meg ennek időpontját, és ez, bár eddig sem volt kétséges, ekkor még nyomatékosabbá vált.

Az ülésen föl is merült, hogy erre „valamilyen módon erre reagálni kell ... ki kéne jelenteni, hogy ezt a tárgyalások egész menete felrobbantására irányuló kísérletnek tekintjük a kommunista párt részéről, ez ellen nem úgy kell védekezni, hogy egy köztársasági elnököt próbálunk megválasztatni gyorsan, hanem úgy, hogy ezt kijelentjük most, és ezt jegyzőkönyvbe rögzíteni kéne, ... hogyha meglepetésként elő akarnák adni szeptember 7-én, ezt egy összehangolt akció részének tekintjük az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közti tárgyalások felrúgására”<sup>59</sup>

Antall József arra kérte Keresztes Sándort (Kereszténydemokrata Néppárt), Szabad Györgyöt és Magyar Bálintot, hogy hárman fogalmazzák meg a nyilatkozatot, amit ők teljesítettek és még aznap (1989. július 27-én) délután Szabad György föl is olvasta az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottsága ülésének elején:

„Az Ellenzéki Kerekasztal szervezetei aggodalommal értesültek egyes sajtóközleményekből az MSZMP-képviselők arra irányuló állítólagos kezdeményezéséről, miszerint az Országgyűlés őszi ülésének megnyitását követően menten oszlassa fel önmagát. Az Ellenzéki Kerekasztal szervezetei tisztelettel emlékeztetnek arra, hogy az 1989. június 10-én aláírt pártközi megállapodás értelmében a politikai egyeztető tárgyalásokon reményünk szerint létrejövő megegyezés érvényesítése feltételezi a velük azonos tartalmú törvényjavaslatok becikkelyezését az Országgyűlés által. Mindebből következik, hogy az Országgyűlés feloszlátása a pártközi megállapodás létrejötte előtt, megakadályozná a demokratikus jogállam megteremtésére irányuló törekvések realizálását.”

Az MSZMP delegációja nevében Fejti György emlékeztet a megállapodásra, amelyben az van rögzítve, hogy közös nyilatkozatokat adunk közre szükség szerint, illetve ha a tárgyalások megszakadnak és nincs lehetőség közös nyilatkozatra, akkor mód van arra, hogy bármelyik fél külön nyilatkozatot tegyen, majd azt kérte, tekintsék ezt ügyrendi javaslatnak, adják át írásban a nyilatkozatot, hogy tanulmányozhassák és „a különfélék között” később megbeszélhessék.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Magyar Bálint felszólalása.

<sup>60</sup> Ilyen megbeszélésnek a későbbi jegyzőkönyvekben nincs nyoma...

Visszatérve az EKA-vitához; voltak módosítások a korábban kifejtett állásfoglalásokhoz képest, nyilvánvalóan az „előrehozott választások” közeli időpontjának potenciális lehetősége miatt.<sup>61</sup> (Mivel előbb már részletesebben ismertettük az EKA résztvevőinek álláspontjait, most csak ezek változásait és az esetleges új elemeket vázoljuk.)

Antall József a feltételek megteremtése mellett fontos további szempontnak tartja a legitimnek érzett Országgyűlés és kormány hiányából következő veszélyek figyelembe vételét, s erre tekintettel tartja lehetségesnek reálisan a november végi, vagy december elejei választásokat.

A Kiszegedapártnak van egyszer egy olyan politikai döntése, hogy a jövő év márciusában legyen a választás, de ugyanakkor számos szempont szól az 1989. decemberi választások időpontja mellett is.

Szabad György új szempontot vet föl: a dolgot mégis csak *célszerűnek látszik megfordítani*. Nem arra várni, hogy most a feltételek fokozatosan kialakulnak, hanem egy időpont elfogadásával – a feltételekhez kötve – húzó hatást kell gyakorolni az egész menetre. Ez számunkra most a tárgyalások során, majd az Országgyűlésre kifejtendő hatás tekintetében presszionáló értékű lenne arra, hogy ne húzzák-halasszák, ne taktikázzák agyon a feltételek teljesítését, hanem érezzék, hogy itt a Kerekasztal és – ebben az esetben jó propaganda esetén – az ország várja tőlük, hogy tessék kimondani... Mi itt hiába fogunk jönni, hogy mondjátok ki augusztus 25-ig, hogy a nyilvánosság kérdésében szükséges ilyen döntés. Hiába fogjuk mondani, hogy a fegyveres erők kérdésében tessék szeptember 2-ig hozni egy döntést. Elvész a súlya, ezeknek a felszólításoknak. De ha azt mondjuk, hogy az alapnyilatkozatunknak megfelelően mi kérjük a három hónap betartását minden tekintetben, hogy a december ennyi és ennyiedikére kitűzött választások feltételei teljesülhessenek, és az ország népe ne kerüljön csalódásba a tekintetben, hogy az előirányzott időpontot nem lehet megtartani, mert ők nem teremtik meg a feltételeket – ennek a súlya igen nagy.

Orbán Viktor (Fiatalkor Demokraták Szövetsége) újabb szempontokat sorol eredeti (azaz 1990. márciusi) időpont-javaslatuk mellett: óriási felelősségünk van abban az ügyben – és ez a választások időpontjának a minél korábbi kitűzése

<sup>61</sup> Az ilyen választások esetén is mindenképpen szükség van „felkészülési” időre, s ez abban különbözik a többitől, hogy itt a résztvevők nem előre kiszámított módon, eltervezett ritmusban, felépített stratégiával indulhatnak, s nyilvánvalóan azok az erők vannak helyzeti előnyben, amelyek dönthetnek az előrehozott választásokról.

mellett szól –, hogy hivatalosan is beismerést nyert, hogy a parlament és a kormány illegitim, ennek a helyzetnek az elnyújtása valóban nem kívánatos. Ezt a szempontot messzemenőig mérlegelni kell. Ugyanakkor azt is mérlegelni kell, hogy politikai öngyilkosságot se kövessünk el, tehát a választások időpontjának a kitűzése, e szorító tény mellett azért legyen olyan, ami az ellenzék számára politikai szempontból a legkívánatosabb. Tehát meg kell próbálni a nemzeti érdeket összeegyeztetni a mi szervezeteink politikai érdekeivel. Ezért javasoljuk egyébként a márciust, mert ezt mi egy ilyen időpontnak találjuk.

A március mellett egyéb szempontokat is felhoz. „Nem tudom, hogy szerencsés-e egyáltalán télen választást tartani”... Azonkívül pedig az MSZMP-nek a kongresszusa [1989] október 7-re van kitűzve, s előfordulhat, hogy az MSZMP újjáalakul, nevet változtat ... tehát nem tudjuk, hogy milyen néven, hányfelé szakad, hova szakad. Ezek csak feltételezések, de megfontolást érdemelnek ezek a szempontok is a választások időpontjának kitűzésekor ... Ha én egy olyan választópolgár lennék, aki a kommunistákra szeretne feltétlenül szavazni, és előtte a kongresszuson szétmegy a pártjuk, vagy ki tudja, mi történik velük, legalább néhány hónapra szükségem volna, hogy el tudjam dönteni, hogy akkor most hova szavazok...

Szakolczai György: a Kereszténydemokrata Pártnak itt az az álláspontja alakult ki, hogy az ország érdeke azt kívánná, hogy erre a választásra december 8-án és 15-én kerüljön sor. Ez még lehetséges is. De az ehhez szükséges összes feltételt nyilván biztosítani kell.

Antall József így összegezi a vitában elhangzottakat: ... elsőrendű kérdésnek tekintjük teljes katalógus készítését arról, hogy mik azok, amelyek a választás megtartásának a feltételrendszerét alkotják. És ez a döntő. Mert ha egy feltétel is ebből hiányzik – az alapvető, sarkalatos feltételekből –, akkor irreális erről beszélni, hogy meg lehet tartani egy választást. Tehát a feltételrendszer kialakulásától számított bizonyos idő, talán három hónapban meg lehet ezt szabni. Ez azt jelenti, hogy ha szeptemberben minden feltételt teljesítenek, ez annak a feltétele, hogy a december elejei bármelyik időpont szóba jöjjön ... a feltételrendszer kialakítása után, a feltételrendszer közzététele végén, a megfordított sorrendben tehetünk egy olyan megjegyzést, hogy tekintettel az ország helyzetére, e feltételek megléte esetén hasznosnak tartanánk kitűzni lehetőleg december elejére a választást, hogy mielőbb az országnak egyértelmű szilárd parlamentje, kormánya legyen...

Tölgyessy Péter óvatosságra intett: ... nagyon veszélyes volna egy időpontot pontosan most megjelölni. Először látni kell a feltételek teljesülését, és

akkor lehet nyilatkozni ... az MSZMP-ben van egy hajlam, hogy ő azt állítja, hogy tulajdonképpen elfogadja az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát, a feltételek az ő megítélése szerint pedig tökéletesen teljesültek ...

Morvai László (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság): ... igen magas labdát adunk az MSZMP-nek, amikor feltételek elfogadásához kötjük. Ugyanis meggyőződése, hogy az október 7-i kongresszus előtt ők nem fogják elkötelezni magukat egy választás időpontjára. Ugyanis ott fog eldőlni, hogy milyen szervezeti keretek egyáltalán indulhatnak az MSZMP részéről, és az új szervezeti keretek fel se tudnak készülni. Tehát ők, amikor meghallják ezt a javaslatot, hogy először teljesítsék a feltételeket, azt mondják: ez jó magas labda, ezt le fogjuk ütni, azaz, hogy nem teljesítjük a feltételeket. Tehát így nyugodtan lesz nekünk október 7-én lehetőségünk arra, hogy eldöntsük, hogy a reformszárny vagy az ilyen szárny, vagy olyan szárny viszi tovább az MSZMP ügyeit, vagy pedig több pártra szakad az MSZMP. Tehát nekünk feltétlenül kell az új választási procedúra előtt három hónap, hogy tisztázzuk magunk között a lehetőségeinket és a helyünket a magyar választók előtt.

Magyar Bálint egy fontos „kommunikációs” szempontot hoz elő: Decembert el kell kerülni mindenképpen ebben a szövegben, ugyanis a nagyközönség számára az egészből semmi más nem lesz érthető, csak az, hogy december. A feltételek nem lesznek érthetőek. Tehát egy teljes propaganda fog beállni a decemberre, amitől mi leszünk vesztes helyzetben. Ha egyetlenegy sem teljesítenek a feltételeink közül, még akkor is mi leszünk vesztes helyzetben a nagyközönség előtt, ha a decembert nekünk kell megfúrni. Ellenkező esetben, ha nincs december leszögezve, akkor meg az MSZMP van a kényszerített helyzetében, ahol neki kell teljesíteni ahhoz, hogy minél előbb legyen.

Márton János (Magyar Néppárt): Én a „minél előbb”-et elkerülni akarom, mert az a minél előbb egy évet is jelenthet. Ehelyett azt javaslom, hogy a feltételeket szeptember közepéig meg kell teremteni, és attól számítva legkevesebb három hónap, vagy legtöbb három hónapon belül a választásokat meg kell tartani. Tudniillik, ha a feltételeknek ilyen tág teret adunk, akkor a feltételeket az MSZMP kongresszusa előtt nem fogják nekünk biztosítani. Tehát eleve veszítettünk már három hónapot, két és fél hónapot ... A másik: nem hiszem, hogy nekünk nagy érdekünk fűződik ahhoz, hogy a kongresszuson egy bármely részleg által nyertes MSZMP magát fölszervezve induljon a választásokra ... nekünk most több előnyünk van abból, hogy egy

adott állapotú MSZMP-vel kell mérkőznünk, mint egy rendezett állapotú MSZMP-vel, amelyet nehezebb partnernek kezelni. Tehát még egyszer azt javaslom, hogy szeptember közepéig a feltételeket meg kell teremteni, és ettől számított három hónapon belül a választásokat meg kell rendezni.

Kis János (Szabad Demokraták Szövetsége): Egy értelmező kérdést föltennék. Azzal, hogy a feltételek teljesülnek, arra gondolunk-e, hogy beleegyeztek a munkásörtség felosztásába, vagy feloszlott a munkásörtség. Arra gondolunk-e, hogy beleegyeztek a munkahelyi pártszervezetek megszüntetésébe, vagy megszűntek a munkahelyi pártszervezetek.

Antall József: Megfordítom a kérdést. Arról van szó, hogy a Kerekasztalt azért hozták létre, hogy a parlament szeptemberben összeül, és a Kerekasztalnak az a dolga, hogy szeptemberig letegye az asztalra azt a megállapodást (vagy nem megállapodást), amit a parlamentnek átadnak. Ezt át fogják adni, és onnantól kezdve a parlamentnek ezt meg kell szavazni. Tehát a leltárba beletartozik a miáltalunk kiküldött hat bizottságnak a megállapodása, az erőszakmentesség, satöbbi... és amit a Kerekasztal vagy elér, vagy a Kerekasztal fenntart, mint álláspontot, akkor ez a feltételrendszer része ... A többi értelmezési kérdés...

Az országgyűlési választások időpontjáról folyó vita részleteinek hosszadalmas ismertetése arra szolgált, hogy megmutassa: amellet, hogy egy jelentéktelennek látszó kérdés is mennyire lefékezheti a tárgyalások lendületét, milyen egyéb, lényegében „satellit-problémák” merülhetnek föl menet közben. – Ámde azt se feledjük: az időpont téves megállapítása akár a választások elvesztését is maga után vonhatja, ez pedig közvetlen közjogi konzekvenciákat is eredményezhet: az állami főhatalom gyakorlásából való kimaradást, legalábbis egy időre...

Mindazonáltal döntés ebben a kérdésben nem született...

Tegyük hozzá: olykor valóban magas színvonalú, komoly viták zajlottak eddig az EKA-tárgyalásokon, ám július végén még *semmilyen érdemi megállapodás* nem született a köztársasági elnöki tisztségről (beleértve a bevezetésének idejét, az államfő választásának módját, hatáskörének terjedelmét stb.), s ehhez hasonlóan az Alkotmánybíróságról sem. Ez azért érdemes a megjegyzésre, mert ha ezeket a kérdéseket szeptemberben akarja tárgyalni az Országgyűlés, akkor nem sok idő marad a törvénytervezet előkészítésére. Sőt!

Az NKA-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. július 27-i ülésén az MSZMP azt kifogásolta, hogy az I/1. bizottságban történt a legkevesebb előrehaladás.



„Az eredeti megállapodás szerint az I. számú bizottságnak az alkotmánymódosítás időszerű tételeit kell megtárgyalnia a köztársasági elnöki intézmény és az Alkotmánybíróság kérdésével együtt. Mi úgy ítéljük meg, hogy közmegegyezés van abban a kérdésben, hogy ennek az országnak egy új, elvi alapon felépített új alkotmányra van szüksége. Ennek alapján mi nem tekintjük céltnak az 1949-es alkotmány átfogó reformját.

Az a véleményünk, hogy most, az átmeneti időszakban kizárólag bizonyos garanciális jogintézményeket kell megteremteni, illetve azokat a változtatásokat kell végrehajtani az alkotmány hatályos szövegén, amelyek a politikai pártok zavartalan működéséhez nélkülözhetetlenek. Ebből az okból kifolyólag nem tudjuk elfogadni azt a tárgyalási stílust, amely arra irányul, hogy az első szakasztól az utolsó szakaszig bogarásszunk végig a hatályos alkotmány minden egyes rendelkezését, mert ez beláthatóan évekig eltarthat. Önmagáról a címer kérdéséről évekig lehetne vitatkozni.

Mi úgy ítéljük meg, hogy valóban közmegegyezés van az új alkotmány szükségességének a kérdésében. Itt most nem az a bizottságnak a feladata, hogy a hatályos alkotmány szakaszainak a sorrendjében minden egyes szakaszcsoportról mind a három fél pro és kontra kifejtse álláspontját, mert ez a tárgyalási stílus sehova sem vezet. A Minisztertanácsnak eltökélt szándéka, hogy az alkotmánymódosításról szóló törvényjavaslatot, illetőleg az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslatot – lehetőség szerint úgy, hogy minden érdemi kérdésben konszenzusra jussunk ezt megelőzően – belátható időn belül az országgyűlés elé terjeszti.”<sup>62</sup>

Fejti György (MSZMP) ezt még azzal egészítette ki, hogy „a három tárgyalófél kötelezettséget vállalt arra, hogy a köztársasági elnöki intézmény, illetve az Alkotmánybíróság kérdését megtárgyalja ... Ezért számunkra aggályos az ezekhez az intézményekhez való távolságtartó viszony ... az természetesen vita tárgya lehet, hogy ezeknek az intézményeknek a bevezetésére mikor kerüljön sor, de az elzárkózás az érdemi, tételes megbízatás elől számunkra az egyezmény durva megsértését jelenti.”

Az MSZMP „támadására” EKA nevében Tölgyessy Péter válaszolt:

... megdöbbenőnek tartom azt az állítást, hogy az Ellenzéki Kerekasztal nem akar belebocsátkozni az államfői intézmény, illetve az Alkotmánybíróság megtárgyalásába. Ennek a megtárgyalása ugyan szöveg nélkül, de már

<sup>62</sup> Ezt a véleményt az MSZMP delegációja nevében Kilényi Géza terjesztette elő, aki ekkor igazságügyminiszter-helyettes (is) volt.

megtörtént. Az EKA – hasonlóképpen az MSZMP-hez – írásban eljuttatta az alkotmány módosítására vonatkozó javaslatát, s ezeknek szerintem kielégítő tárgyalása folyamatosan történik. Azt a kérdést, hogy mit ítélünk az átmenet szempontjából fontosnak, illetve nem fontosnak, szemlátomást a felek élesen különböző módon ítélik meg.

Az MSZMP szempontjából két kérdés fontos: az államfői intézmény felállítása, illetve az Alkotmánybíróság intézményének a felállítása.

Az Ellenzéki Kerekasztal ezzel szemben úgy véli, hogy az alkotmányban minden olyan intézményt, amely az átmenet szempontjából, garanciális szempontból veszélyes, átalakításra szorul, most felül kell vizsgálni, és megfelelő módon módosítani kell.

Ellenben szeretnék némi tartalmi nyilatkozatot is tenni az államfői, illetve az alkotmánybírósági intézményről. Azt szeretném kinyilvánítani, hogy az Ellenzéki Kerekasztal elfogadott hatályos álláspontja szerint Magyarországon köztársasági elnök felállítására nincs szükség az átmeneti korszakban, erre egy legitim felhatalmazású, hiteles magyar parlamentnek lehet jogosítványa.

Ezért véleményünk szerint ideiglenes megoldást kell konstruálni, aminek a lényege az, hogy a sztálini típusú Elnöki Tanács megszüntetésével ideiglenes megoldásként szűk államfői jogkört az országgyűlés elnöke gyakorolhassa.

Hasonlóképpen elfogadhatatlannak tartjuk azt a gyakorlatot, amit az MSZMP kormánya tett januárban, hogy minden társadalmi vita nélkül szabályszerűen puccsszerűen bevezette az Alkotmánybíróság intézményét, megsértve ezzel a jogalkotásról szóló törvényt.”

Vegyük észre: ez a „pengeváltás” több a különböző tárgyaló felek között időnként kialakuló erődemonstrációnál; a két fél alapkoncepciójából fakad.

Az MSZMP nyilvánvaló törekvése, hogy az akkor még működő, 1985-ben megválasztott, túlnyomó többségében MSZMP-tagokból álló Országgyűlés fogadjon el alapvető, meghatározó jelentőségű törvényeket, amely akkor is a magyar jogrendszer része lesz, ha olykor megkérdőjelezzik is a parlament legitimitációját (amint ez történt az alkotmánybírósági törvénnyel is).

Az EKA éppen ezt akarja elkerülni. Számára ténylegesen nem áll rendelkezésre a társadalmi nyilvánossághoz fordulás mellett más eszköz, mint a tárgyalások ütemének lassítása. Az idő neki dolgozik. Minél később kerül az Országgyűlés elé valamely törvényjavaslat, a parlament „erkölcsi kopása” miatt annál kevésbé van esély annak megtárgyalására és elfogadására.



A helyzet azonban ennél jóval bonyolultabb volt.

A Demisz<sup>63</sup> 1989. augusztus 12-én aláírásgyűjtési akciót kezdeményezett a köztársasági elnöki intézmény mielőbbi bevezetése érdekében. Ezt a kezdeményezést csak erősítette, hogy Kilényi Géza kijelentette: a kormányzat akkor is benyújtja az Országgyűlésnek a sarkalatos törvények tervezeteit, ha az NKA-tárgyalások nem járnak megegyezéssel; Budzsákia Mátyás, az MSZMP osztályvezető-helyettese pedig azt állította az egyik televíziós műsorban, hogy az MSZMP-ben soha nem vetődött föl a köztársasági elnök előrehozott választásának időpontja.

Mivel a köztársasági elnöki intézmény kérdésében még az „ellenzék” sem tudott viszonylag egységes, az NKA-tárgyalásokon képviselhető álláspontot kialakítani, az EKA 1989. augusztus 17-i ülésén Antall József az MDF küldöttsége nevében egy „csomagtervi vázlatot”<sup>64</sup> terjesztett az EKA elé az egységes álláspont kialakítása érdekében. Ebben „kompromisszumos megoldásként” a következőket javasolja:

„a) a köztársasági elnöki intézményt tartalmazza az alkotmánymódosítás (ezzel a Népköztársaság Köztársaságra változik) azzal a záradékkal, hogy az új köztársasági elnök megválasztására csak az általános parlamenti választással egyszerre (több cédula bedobásával, együttes szavazás) kerülhet sor, illetve utána (de elfogadja az EKA az egyszerre történőt);

b) tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítással egyszerre megszűnik az Elnöki Tanács, így gondoskodni kell az államfői jogkör gyakorlásáról az új elnök hivatalba lépéséig, ami az alábbiak szerint történik:

– az alkotmánymódosítás szerint a jelenlegi parlament megbízatása addig tart, amíg összehívják az új parlamentet, ezzel a parlament elnökének megbízatása is;

– a köztársasági elnök helyettese nem az alelnök (ahogy a MSZMP javaslata tartalmazta), hanem – az európai demokráciák és az 1946. évi I. tc. (magyar köztársasági törvény) rendelkezéseinek megfelelően – a köztársasági elnök akadályoztatása esetén helyettese az Országgyűlés elnöke, bizonyos korlátozott jogkörrel;

<sup>63</sup> A Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) lényegében az MSZMP ifjúsági szervezete volt. 1989 áprilisában feloszlott, emiatt a Fővárosi Bíróság 1989. június 23-án törölte a társadalmi szervezetek közül, s egyben nyilvántartásba vette a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetséget (Demisz), amely lényegében és jellegében is a KISZ utód-szervezete lett (vagyonát a Demisz kapta). Működésében ezért szintén az MSZMP-hez közeli szervezetté vált.

<sup>64</sup> „Szempontok az előzetes megegyezést biztosító csomagtervhez.”

– tehát ennek megfelelően az alkotmánymódosítással egyszerre megszűnik az Elnöki Tanács és az Országgyűlés elnöke – már a köztársasági intézmény szabályozásának megfelelően – átveszi az államfői jogkör gyakorlását.”

E csomagtervnek ezek az elemei lényegében eddig is ismertek voltak, fontos kiegészítést jelentett viszont az elnöki hatáskörök megjelenése a tárgyalásokon.

„3. A köztársasági elnöki intézményről szóló alkotmányjogi szabályozás szerint tehát a köztársasági elnököt közvetlen választással választják öt évre (első alkalommal csak a [parlamenti] választással egyszerre), *hatáskörét* a módosító részben dolgozzák ki a szakértők...”

Az ülésen szóba került a Demisz-akció is, erre tekintettel az EKA nyilatkozatot adott ki:

„A köztársasági elnöki intézmény és az általános választások időpontjának kérdésében az Ellenzéki Kerekasztal résztvevőit megengedhetlen nyomás alá kívánta helyezni a Demisz aláírásgyűjtő akciója, és Kilényi miniszterhelyettesnek, az MSZMP tárgyalóküldöttsége tagjának a tárgyalások félbeszakítását és az ellenzék megosztását célzó nyilatkozata. A Demisz ezzel gyakorlatilag kivonult a tárgyalásokról. A Harmadik Oldalnak feltétlenül el kellene határolódnia ettől az akciótól. Az Ellenzéki Kerekasztal nem hajlandó zsarolás és ultimátum hatására változtatni felelősségteljes magatartásán. A magyar demokrácia sorsát nem szabad éretlen rögtönzésekkel eldönteni. A jogállamot csak jogszerű módszerekkel lehet megteremteni, és az ellenzék nélkül erre nincs lehetőség. Az ellenzék csak egyenlő félként vehet részt ebben a folyamatban, ezért határozottan elveti azt, hogy kívülről diktálják a politikáját.”

A Demisz közjogi bizottsága erre még ugyanezen a napon állásfoglalást tett közzé.

*A Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség továbbra is elsődlegesnek tartja, hogy a békés átmenet legfontosabb kérdéseiről a tárgyalófelek a nemzeti kerekasztal mellett állapodjanak meg.*

*A Demisz akciója nem sérti a tárgyalások alapmegállapodását, mert eredeti bejelentésének megfelelően a népi kezdeményezés során*

összegegyült aláírásokat csak a kerekasztal-tárgyalások eredmény nélküli befejezése esetén terjeszti az Országgyűlés elé. Ismét kiemeli, hogy akcióját nem konkrét személy köztársasági elnökké megválasztása érdekében indította. Arra gyűjt aláírásokat, hogy az államhatalmi intézményrendszer működési zavarai esetén legyen egy olyan legitim, a nép által választott személy, aki a békés átmenet garanciáját jelentheti.

A Demisz visszautasít minden olyan kijelentést, mely függetlenségét megkérdőjelezi. Újból hangsúlyozza, hogy a kampány beindítását sem az MSZMP-vel, sem a harmadik tárgyalófél szervezeteivel nem egyeztette.

A közjogi bizottság úgy véli, hogy a tárgyalások eredményes befejezésére álló idő véges, de az alap-megállapodás szellemével ellentétesenek és a tárgyalások folytatását veszélyeztetőnek tartja Kilényi Géza igazságügyminiszter-helyettes, a jószolgálati bizottság MSZMP-delegációjának vezetője azon kijelentését, hogy a Minisztertanács akkor is beterjeszti az Országgyűlés soron következő ülésére a békés átmenethez immár nélkülözhetetlen törvénytervezeteket, ha az egyeztető tárgyalásokon a felek nem jutnak minden kérdésben megegyezésre.

A Demisz kezdeményezi, hogy a további sajtóháború helyett a három tárgyalófél képviselői a kialakult helyzetet a tárgyalások sikerét szem előtt tartva, a nyilvánosság előtt vitassák meg.”

Sem a Demisz-akció, sem az igazságügyminiszter-helyettesi nyilatkozat nem vezetett ugyan a „tárgyalások félbeszakításához és az ellenzék megosztásához”, ettől függetlenül azonban az I/1. bizottság (NKA-) tárgyalásai a köztársasági elnöki tisztséget illetően gyakorlatilag mégis szinte megfeneklettek; lényegében nem történt érdemi elmozdulás a felek eredeti álláspontjaihoz képest. Erről tanúskodik az I/1., az alkotmány-módosítás időszzerű tételeivel foglalkozó munkabizottság tevékenységéről 1989. augusztus 23-i dátummal a politikai bizottság számára készített tájékoztató is:

„II. 3. b.) A felek egyetértenek abban, hogy az Elnöki Tanács intézményét meg kell szüntetni. Ebből az igényből kiindulva az MSZMP már most szükségesnek tartja az állampolgárok által közvetlenül választott köztársasági elnök intézményének létrehozását, amelynek

jogköre a prezidenciális és a reprezentatív típusú köztársasági elnök<sup>65</sup> jogköre között helyezkedne el.

Az Ellenzéki Kerekasztal álláspontja szerint az egyszemélyi államfői intézmény felállítása nem tartozik a jelenlegi Országgyűlés kompetenciájába. Átmeneti megoldásként az EKA azt javasolja, hogy az államfői feladatokat az új államfő intézményének megteremtéséig, illetve az új államfő megválasztásáig az Országgyűlés elnöke lássa el. A Harmadik Tárgyalófél – tekintetbe véve a politikai és kormányzati stabilitás szempontjait, figyelemmel azonban az államfő intézményének hosszú távra történő meghatalmazásának aggályosságára – a politikai átmenet időszakára közvetlenül választott, speciális, provizórikus államfő intézményének felállítását javasolja.

Miután a felek között az államfő intézménye (megválasztásának módja, hatásköre) vitás, az államfőnek az egyéb fejezetekben szabályozott jogai kérdéseiben csak akkor lehet egyeztetett álláspontot kialakítani, ha politikai állásfoglalás születik az államfőről.”

Témánkat illetően ebből az összefoglalóból az érdemel említést, hogy az NKA elismeri: „az államfő ... jogai kérdéseiben csak akkor lehet egyeztetett álláspontot kialakítani, ha politikai állásfoglalás születik az államfőről”.

Azt jelenti-e ez, hogy az NKA önként mondott le arról a lehetőségéről, hogy közvetlenül is bekapcsolódjon a hatalomgyakorlás módjának meghatározásába? (Jogról vagy hatáskörrel lemondásról nyilvánvalóan nem beszélhetünk, hiszen ilyen „joggal/hatáskörrel” senki sem ruházta föl ezt a testületet! Lehetőségei politikai jellegűek voltak, állásfoglalásaikat kikényszeríteni állami, pl. bírói úton nem lehetett.) – Azt jelenti, hogy belátta: abban a helyzetben nincs gyakorlati realitása annak, hogy a tőle elvárt „döntéseket” meghozza, annál is kevésbé, mert az idő is sürgette, hiszen nagyon közel volt augusztus vége, az Országgyűlés ülését pedig szeptemberre tervezték, másrészt pedig a HO is az MSZMP pozícióját erősítette, ami által a két „gyengébb”

<sup>65</sup> A köztársasági elnöki tisztség „prezidenciális és reprezentatív típusú” felosztása alkotmányjogi szempontból kissé pontatlan. A prezidenciális „típusú” elnöknek is vannak ugyanis „reprezentatív” jellegű/típusú hatáskörei, bár kétségtelen, ez utóbbiak aránya lényegesen kisebb, mint a vele szembeállított elnök esetén. Helyesebb ezért a „prezidenciális” mellett a „parlamentáris” típust emlegetni, mert ez utóbbinak is vannak a reprezentatív jellegű/típusú hatáskörei mellett egyéb érdemi, önálló döntési jogosultságai.

politikai legitimációjú csoport fogott össze az „erősebb” ellen, s ez az esetleges későbbi megegyezés reményét/esélyét is gyakorlatilag lenullázta.

Itt kell megemlítenünk, hogy a kormány (lényegében az MSZMP) 1989. augusztus 21-i keltezéssel törvénytervezetet tett közzé az alkotmány módosításáról. – Aki valaha is találkozott valamilyen szövegtervezet elkészítésének feladatával, az tapasztalhatta, hogy erre alkalmatlan a sok emberből álló grémium, ha nem áll rendelkezésre valamely (nyers) szöveg, amelyet vita során majd alakítani-módosítani lehet. Az említett alkotmánymódosító törvénytervezet tehát mindenképpen elősegítette a kerekasztal-tárgyalások sikeresebb munkáját. (Hogy ténylegesen hogyan hathat a kész szövegtervezet, mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a leghosszabb, leghatékonyabb vitát az államfő intézményéről a kormány augusztus 28-i alkotmánymódosító tervezetének közreadása után, augusztus 29-én folytatták le.)<sup>66</sup>

Ami a tervezetek közjogi jellegét illeti, hivatkozhatunk az NKA- (I/1. bizottság) 1989. szeptember 4-i ülésén elhatározottakra: „A három tárgyalófél felkéri az MSZMP-delegációban részt vevő igazságügyminisztériumi szakértőket arra, hogy a politikai egyeztető tárgyalások számára előzetes hipotéziseken alapuló szakértői munkaanyagot készítsenek annak érdekében, hogy a politikai egyeztető tárgyalások szakmai megalapozását szolgálják. Tárgyalófelek rögzítik, hogy az így elkészülő és a másik két fél számára még a mai napon átadandó munkaanyag nem része a politikai egyeztető tárgyalások hivatalos dokumentumainak.” – Mindez azt jelenti, hogy a tárgyaló felek igénybe kívánják venni az Igazságügyi Minisztérium törvényelőkészítő szakmai apparátusának közreműködését, ám azzal a fenntartással, hogy ez nem tekinthető a kormány meghatározó befolyásának, a tárgyalásokra gyakorolt hivatalosan is elismert „hatalmi nyomásnak.”<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Ezt az 1989. augusztus 21-i, valamint az augusztus 28-i, a szeptember 4-i, a szeptember 12-i, a szeptember 12–18-i alkotmánymódosító törvénytervezetet, valamint a szeptember 22-i alkotmánymódosító törvényjavaslatot itt most nem ismertetjük, hanem később együtt értékeljük őket.

<sup>67</sup> Mivel az alkotmánymódosító törvénytervezetek „nem részei a politikai egyeztető tárgyalások hivatalos dokumentumainak”, ezért azokat *A rendszerváltás forgatókönyve* c. összeállítás, amely a kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyveit is egybegyűjtötte, nem tartalmazza. Ezek az Igazságügyi Minisztérium „munkapéldányai”, amelyek Somogyvári István „megőrzésében” váltak hozzáférhető, egyébként igen értékes közjogi dokumentumokká. – Somogyvári István ekkor az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, az „alkotmányozás” szakértője volt, de tagja lett az NKA plenáris ülésén, a

1989. augusztus 23-án az SZDSZ javaslatot tett „Mit képviseljen az Elnenzéki Kerekasztal a tárgyalásokon?” címmel, s ebben kifejti:

„A szabaddemokraták úgy látják, hogy mindazon aggályok, amelyekre hivatkozva a középerős köztársasági elnöki intézménynek a megteremtését és az elnök előre hozott megválasztását szorgalmazni szokták, elégségesen kivédhetők az EK[A] korábbi határozatának alapján, középerős elnök nélkül is. Változatlanul lojálisak vagyunk ahhoz az elgondoláshoz, mely szerint az átmeneti államfői hatalmat az Országgyűlés elnöke gyakorolná, a köztársasági elnök intézményéről pedig az új parlament döntene. Amennyiben az EK[A] pártjainak többsége ehhez a javaslatához nem hajlandó visszatérni, a köztársasági elnöki intézmény előre hozott megteremtéséről abban a gondolkörben tudunk tárgyalni, hogy az elnök hatásköre az átmeneti időszakban nem lehet bővebb annál, amit az EK[A] korábban a házelnöknek már megszavazott. Ebbe az is beleértendő, hogy a köztársaság elnökét a parlamentnek kell megválasztania. Mindezen kérdésekről azonban csak akkor kívánunk beszélni, ha az MSZMP már bizonyította, hogy zsarolási taktikája a múlté: tehát a szeptemberi parlamenti ülésszak után.”

Az EKA-tárgyalások jegyzőkönyveiből végig az érződik, hogy a résztvevők igyekeztek egymástól bizonyos politikai távolságot tartani, egymás javaslataiban elsősorban a vitatható elemeket keresték, semmint azokat a sajátosságokat, amelyek segítségével közelebb kerülhettek volna a megegyezéshez. Ez már önmagában azt vetítette előre, hogy fölöttébb gyötrelmes lesz/lehet egy szakmailag is megalapozott konszenzus kialakítása magán az EKA-n belül is.

Ez utóbbit látszik igazolni az is, hogy Sólyom László az EKA 1989. augusztus 24-i ülésén formálisan is visszavonta „párttársa”, az Antall József által szűk egy héttel ezelőtt előterjesztett „csomagtervet”: „ha a csomagtervet nem egészében nézzük, hanem elkezdünk szeletelve haladni, akkor kérjük ezt semmisnek tekinteni. Tudniillik ez nem az MDF álláspontja volt,

középszintű politikai egyeztető bizottsági ülésén, valamint az I/1. és az I/3. sz. szakértői politikai munkabizottságok ülésein részt vevő MSZMP-küldöttségnek.

nekünk más az álláspontunk nagyon sok sarkalatos kérdésben. Ez a lehetséges kompromisszumok elősegítésére egy elaborátum volt, az itt felmerült részleteknek egy bizonyos szintézise, hogyha ezt nem tudjuk egészében nézni, és mindig az árát megnézni mindennek, akkor nincs értelme tárgyalni. Azt tudjuk megcsinálni, hogy a mai és holnapi haladás után egy új mérleget készíthetünk esetleg, ha erre van igény, de ha nincs, akkor azt se csináljuk meg, visszavontuk.” – Ezzel gyakorlatilag az EKA visszatért a július 6-i álláspontjához.

A középszintű politikai egyeztető bizottságának tanácskozását megelőzően, az EKA 1989. augusztus 29-i ülésén még igen alapos, mély vita bontakozott ki. Az államfő intézményének tisztázása alapvető kérdés volt e tárgyalásokon, különös súlyára utalt ekkor Antall József is: „a Kerekasztal egységének a biztosítása érdekében tettük az előzetes kompromisszumos javaslatot is, egyrészt azért, mert ameddig a köztársasági elnöki intézmény nincs rendezve, és a köztársasági elnöki intézményben nem vagyunk képesek megoldást találni, addig a Kerekasztal egységéről nem beszélhetünk.”

Az EKA az eredeti álláspontja mellett újabb szempontokat terjesztett elő. Az MSZMP javaslatával ellentétben („... olyat kívántak, amilyen nem volt még a világon, de amiben ők úttörők akarnak lenni... az alkotmány ideiglenes módosítása nem az az időszak, amikor itt a legnagyobb újdonságokat kell bevezetni egy nemzet életében.”) olyan megoldást kell bevezetni, ami „megfelel az európai hagyományoknak, és amely kapcsolódik a magyar közjogi fejlődéshez. ... Az átmeneti időszakban minden legitimitásnak jelentősége van. Éppen ezért egy olyan legitimitási forrásnak, mint amit az 1945-ös, mindenki által szabadnak elismert parlamenti választás, és amit az 1947-es országgyűlés sem kérdőjelezett meg, a '46. évi I. köztársasági törvényt, hanem mindenki akceptált... Önmagában az, hogy a két ténylegesen parlamenti, szabadon megválasztott, összes csalásokkal, mindennel együtt persze – nem kékcéduláról beszélek –, de meg nem kérdőjelezett, demokratikus magyar alkotmánynak az átmentésére van lehetőség – ezt a lehetőséget nem szabad kihagyni.”

Az EKA tehát eredetileg a parlamenti választások utáni, közvetett elnökválasztás mellett érvelt. Ám a helyzet képlékenységet, vagy inkább bizonytalanságot mutatja, hogy Antall József ugyanakkor hozzátette: „Mégis azt ajánlanám, hogy abban a rendkívüli helyzetben, amiben ma tulajdonképpen vagyunk, és amiben leszünk a parlament megválasztása

után, ezt meg kellene fontolni – az egyszeri közvetlen választás lehetőségét...”<sup>68</sup>

Ez nyilvánvalóan gyökeres, szokatlan fordulatot jelentett a tanácskozás során, hiszen a közvetlen választást eredetileg az MSZMP tűzte ki célul (Pozsgay Imre elnök-jelöltségével), s ehhez ragaszkodott is végig.

Nem véletlen tehát, hogy Tölgyessy Péter azonnal „csodálkozott” Antall József álláspontján, hogy ugyanis Magyarországon másképp nem oldható meg ez a legitimációs űr, mint egy közvetlenül választott államfővel. „Én úgy hiszem, hogy ezzel a lépéssel gyökeresen szakítanánk a régi bevált magyar hagyományokkal, amelyek a parlamentarizmus hagyományai, és egy olyan veszélyes útra lépnénk, amellyel ugyan mondhatnánk, hogy ideiglenesen történt ez a dolog ... és a következő parlament majd ... a helyére tudja tenni – hiszen benne is van, hogy csak egyszer választották így –, de pont maga Antall József mondta, hogy nekünk erre nincs felhatalmazásunk, hogy a választások utáni időpontokra döntéseket hozzunk... Tehát azt jelentené, hogy ráállítjuk a magyar társadalmat egy olyan ösvényre, amelynek a vége szerintem az elnöki rendszert jelenthetné. Nem biztos, hogy azt jelenti, de oda is vezethet ez az ösvény.”

Antall József félreértést vélt Tölgyessy megszólalásában, ezért pontosított: „A közvetlen választás és ebben való döntés – ez nyilvánvaló – csak két variáció esetén lehet érvényes, ha előbb kerül rá sor és ha egyszerre kerül rá sor. Ha összeül az új országgyűlés, akkor automatikus már, hogy az Országgyűlésnek a döntési körébe tartozik annak eldöntése, mert az alkotmányt is módosíthatja, tehát automatikusan így értendő. Tehát amit én mondtam a közvetlenre, az csak az első két variációra vonatkozik.”

Tölgyessy Péter erre úgy reagált, hogy „Ha ez volna a Fórum javaslata ... mondjuk, belekerülne az alkotmányba, vagy valamilyen törvénybe, hogy hatvan napon belül az új Országgyűlésnek meg kell választania az államfőt, akkor ez nagyon nagy lépés volna a teljes konszenzus felé.”

<sup>68</sup> Talán nem fölösleges ehelyütt emlékeztetni: az MDF küldöttsége nevében Antall József által az EKA elé terjesztett „csomagtervi vázlat” „kompromisszumos megoldásként” a következőket javasolja: „... az új köztársasági elnök megválasztására csak az általános parlamenti választással egyszerre (több cédula bedobásával, együttes szavazás) kerülhet sor, illetve utána (de elfogadja az EKA az egyszerre történőt)” – tehát már itt említi ő is a közvetlen választást.

A KDNP a köztársasági elnök megválasztásának időpontját „hamarabbra szeretné elképzelni, mint az Országgyűlés megválasztás időpontját”,<sup>69</sup> s ehhez csatlakozott az FKGP is, ami korábbi véleményének módosulását jelentette.<sup>70</sup>

Jól látható, hogy az EKA egységes álláspontja alighanem távolabb van az eredetitől, mint korábban bármikor, különösen az által, hogy Antall József megtette az utóbbi bejelentését. – A közös vélemény kialakulásához Orbán Viktor sem vitte közelebb a tanácskozást, aki a Fidesz nevében szólalt föl:

„... a mi fölhatalmazásunk a szabad választásokra szól, a demokratikus Magyarország megteremtésének a feltételeinek az elérése a cél. És éppen ezért, mert mi nem a nép feje fölött egyezkedünk, semmilyen olyan kérdésben, ami a választásokon túl kihatással lehet erre az országra, nem óhajtottunk döntést hozni. Ezt jól példázza az, hogy nem vagyunk hajlandók belebocsátkozni a köztársasági elnökről folyó vitába, mert erre nincs fölhatalmazásunk.

Úgy gondoljuk, hogy olyan jelentős közjogi intézmények meghozatalára, mint a köztársasági elnök intézménye, egyedül az újonnan megválasztott parlament jogosult. Nem a megválasztására a köztársasági elnöknek – még egyszer hangsúlyozom –, hanem az intézménynek a meghatározására. A mi számunkra nem az a kérdés, hogy ki választ és hogy választja a köztársasági elnököt. Hanem az, hogy ki találja ki az intézményét. Én úgy gondolom, hogy egy ilyen intézményt kitalálni egyedül egy legalisan megválasztott szabad választások utáni szabad parlamentnek van joga, és ennek a Kerekasztalnak egyszerűen erre nincsen mandátuma. Én soha nem mondtam, hogy az Ellenzéki Kerekasztal a nép feje fölött egyezkedik – soha –, de egy ilyen döntés erősen megkérdőjelezné ezt az állításomat. Úgy gondolom, kompetenciánkon túlnyúlunk. A Fidesz legalábbis ezt így érzi, ezért ezt a döntést nem vállalja el.

Magyarán ez azt jelenti, hogy teljességgel képtelennek tartjuk azt, hogy a szabad választások időszaka előtt történjen meg a köztársasági elnök megválasztása. Az előbb elmondottak okán. Teljességgel kizártnak tartjuk, hogy a képviselőválasztással egy időben történjen meg. Túl azon, hogy ez nem oldaná meg azt a problémát, amit fölvettem, azt a nehézséget is okozná, hogy a parlamenti képviselőválasztás átalakulna elnökválasztási kampánnyá, ebben nem kérdés, hogy igazából ez nem kedvez egyetlen ellenzéki

<sup>69</sup> Keresztes Sándor bejelentése.

<sup>70</sup> Az FKGP álláspontját Boross Imre ismertette.

szervezetnek sem, de hogy nekünk nem, az bizonyos. Egyetlen megoldást tudunk elgondolni: az új parlament majd megalkotja a köztársasági elnök intézményét.”

Az itt csak röviden ismertetett vita is pontosan jelzi, hogy az EKA tárgyaló delegációi között nem alakult ki olyan – legalább megközelítően egységes – álláspont, amely alapját képezhette volna fellépésüknek a következő napi tárgyalásokon. Varga Csaba soros elnök ekként fogalmazott: „Itt öt szervezet nagyjából ugyanazt akarja, és ugyancsak majdnem ugyanazt akarja másik négy szervezet. ... Jó, akkor van öt nagyjából azonos, kettő vagy egy hasonló, és egy egészen más. Nyilván kölcsönös vétóra kerülhetne sor, ha ebben szavazni kéne. Tehát arról kéne most beszélnünk a továbbiakban, hogy ez a kérdés hogyan oldható fel, vétók nélkül...”

A ténylegesen fennálló igazi veszélyt Antall József fogalmazta meg: „Ha mi ma nem tudunk megegyezni, akkor a Kerekasztal felbomlott, mert mi holnap nem tudunk odaülni egységes Kerekasztal-állásponttal, mert akik innentől ülünk az asztalnak ezen az oldalán, ezek a szervezetek azt az álláspontot, hogy köztársasági elnöki intézményt sem akarunk megteremteni, alkotmánymódosítást sem akarunk, vagyis nem végezzük el a rákosista alkotmánynak a bevezetését [sic!].”

... azt nyugodtan vállalhatjuk a történelem előtt, hogy lebontottuk a népköztársaságot, az Elnöki Tanácsot, lebontottuk azt a törvényt, amely a magyar parlamentek által meghozott köztársasági államformát erőszakkal megváltoztatta ... mi azt visszafordítottuk, és megteremtettük újra a parlamentáris demokráciának az államformáját ... És vállalhatjuk azt, hogy a köztársasági elnöki intézménynek az egyszeri betöltésére, azt mondjuk, hogy hozzon ez a parlament egy ideiglenes törvényt, ami alapján, ha akarják közvetlen választással hozzák a köztársasági elnökválasztást, mert ... erre nekünk nincs felhatalmazásunk ... erre csak a magyar népnek van, a magyar népet ez a rendszer, a mai rezsim csak úgy kérdezheti meg, hogy hoz egy közvetlen választásra vonatkozó jogtörvényt, s azon az alapon megválasztja....

Ezt a történelmi felelősséget, úgy gondolom, hogy ez a része a társaságnak nem vállalja, hogy ezt a történelmi sanszot kiengedje, és ezt mi nem vállaljuk, és nyugodtan vállaljuk ennek a nyilvánosság előtt való megvédését is, szükség esetén.”

Vigh Károly (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság) azért kért szót, hogy az addig ellenszegülőket fordítsa vissza: „Azok a szervezetek, amelyek nem fogadják el ezt a javaslatot, amit itt több politikai párt képviselői

*előterjesztettek – tehát a köztársasági elnöki törvényjavaslat beterjesztését, és még a választások előtti lebonyolítását a köztársasági elnökválasztásnak –, azok én szeretném hogyha figyelembe vennék azt a körülményt és – ez bármennyire is egyesek részéről talán nem hangzik nagyon szimpatikusnak – azt a realpolitikai szempontot, ha nem is mondanak ezek a szervezetek, azért azt vegyék figyelembe, hogy akár a mi közbejöttünkkel, akár nélkülünk is, van olyan lehetőség, hogy le fogják bonyolítani, be fogják terjeszteni a parlament elé a törvényjavaslatot, és meg fogják választani a Magyar Köztársaság elnökét ... Fölvetődik a kérdés, hogy jobb-e az, hogy a mi ellenzésünkre, vagy pedig az Ellenzéki Kerekasztal néhány szervezete vétőjoga miatt egy olyan helyzetben, amely kvázi az Ellenzéki Kerekasztal felbomlását is jelenti, hogy ez jelenti a politikai stabilizációt? Vagy pedig az, amit itt mi képviselünk.”*

Ezzel az események sajátos fordulatot vettek.

Kis János ebben a „valóban patthelyzetben” arra emlékeztetett: „Történetileg a helyzet úgy fest, hogy az Ellenzéki Kerekasztalnak már volt egy határozata, amit három tagszervezet utóbb megvétőzött”.<sup>71</sup>

Felvázolt azonban egy másik lehetséges tárgyalási stratégiát is.

Elképzelhető, hogy az Ellenzéki Kerekasztal megállapítsa, hogy ebben az ügyben nincs közös álláspontja, fenntartsa, hogy mindazokban az ügyekben, amelyekben közös álláspontja van, meg kíván egyezni a másik féllel, és ragaszkodik hozzá, hogy a másik fél csak a megegyezés alapján vigyen a parlament elé javaslatokat. (Egyébként az MSZMP maga már folyosói célzásokban jelezte, hogy ezt a megoldást választaná, amennyiben lennének olyan kérdések, amelyekben nekünk nincsen közös álláspontunk.) És akkor az történne, hogy a Kerekasztalnak az a része, amelyik egyetért az ilyen módon az MSZMP által beterjesztett törvénnyel, az elégedett lehet, az a része, amelyik nem ért egyet vele, az elégedetlen lehet, de úgy ítélt meg, hogy a felelősség nem hárul rá érte, és megállapodhatunk abban, hogy nyilvánvalóan publikussá kell tenni, hogy mi volt a vita tartalma, de hogy ezt milyen játékszabályok szerint, a civilizáció követelményeinek megfelelően bonyolítanánk ezt a vitát.

Anélkül, hogy ennek politikai-politológiai értékelésébe kezdenénk, annyit meg kell jegyezni, hogy a bénító patthelyzetből ugyan kimozdíthatja a

<sup>71</sup> A dolog pikantériája, hogy most éppen annak a szervezetnek a képviselője (Vigh Károly) bírálja a „nem mondó szervezeteket”, amelyik a legelsőők között „vétőzta meg” a jóval korábban – lényegében konszenzussal – elfogadott ellenzéki álláspontot.

folyamatban lévő tárgyalásokat, ám következményeiben oda vezethet, hogy szétszakad az EKA, ráadásul úgy, hogy az ellentétes állásponthoz ragaszkodó (vagy pontosabban: a döntést meghíúsító) delegációk tagjait is „felmenti” a politikai/morális felelősség alól.

Varga Csaba amiatt sürgette a megegyezést, mert az MSZMP KB pár nap múlva ülést tart, és könnyen előfordulhat, ezen a KB-ülésen az MSZMP szétszakad, és október előtt megtörténik egy radikális szétválás...

Szabad György is kiutat keresett látszólag kilátástalan helyzetből, s olyan javaslat-változattal állt elő, amely korábban e tárgyalássorozat idején még nem került felszínre.

*„Ki mondja azt, hogy ha népszavazással választunk, biztos, hogy lesz többségi elnök? Mert nem demokratikus akkor, ha olyan elnököt választunk, aki nem kapja meg a szavazatok 50 százalékát plusz egy szavazatot. Elfogadjuk? Többségi elnököt akarunk választani. Mit szólnánk egy olyan változathoz, ami azt mondja, vigyük a dolgot népszavazásra, és feltételezhető ebben a most nagyon megbomló magyar politikai életben ... hogy én például nem látok biztos nyertőt ... Mi lenne akkor, ha a kompromisszumot ott kezdenénk, hogy többségi népszavazással, ha abszolút többséget kap valaki, akkor az az elnök, ha nem, akkor második fordulóban a parlament dönt a két legtöbb szavazatot elnyert között.”*

Ugyanakkor előterjesztett egy másik elnökválasztási verziót is.<sup>72</sup>

*„... megállapodtunk abban, hogy a választások kétfordulósak ... az első fordulóban minden polgár két szavazatot ad le, egyet egyéni kerületre, egyet listára. Valamennyien tudjuk, hogy egyéni kerületben abszolút többséget nagyon kevés jelölt fog elérni, magyarán mondván az első menet a listákat, a pártokat dönti el. Utána ott maradnak a csupasz személyek. Ne az első fordulóval hozzuk kapcsolatba a köztársasági elnöki választást, az fusson le. És amikor ez már lefutott, amikor már a választópolgár leadta a pártokra szóló céduláját, akkor jön a második forduló, majdnem mindenütt az országban második forduló lesz – az egyik nagy gondunk, hogy a második fordulón elég lesz-e a résztvevő. Le kellett mennünk – a demokrácia nem nagy dicsőségére – a 25 százalékos résztvevőig, és azon belül még ugye, hogy hány százaléknál érvényes, satöbbi. Kapcsoljuk össze a második fordulóval, és megint kapjon két cédulát az illető, egy egyéni jelöltre – amely már nagyon távol esik a*

<sup>72</sup> Igaz, előrebozsátotta, hogy „gordiuszi csomót próbálok elvágni ... Lehet, hogy abszurdnak fog tűnni.”



köztársasági elnökjelölteknek a pártállásától, mert nem a pártállásuk szerint, hanem az egyéniségük szerint lettek jelölve. És ezzel egy időben lenne a köztársasági elnökválasztás. Tehát megint két cédulát kap.”

Méltánytalan lenne szigorú szakmai kritikának alávetni ezt az érdekes javaslatot, de mégsem hagyhatjuk megjegyzés nélkül.

Ha a kétfordulós választáson az államfőjelöltre csak a második fordulóban lehet szavazni, akkor egyáltalán nem biztos, hogy kettőnél több induló közül bárki is elnyeri az érvényes szavazatok abszolút többségét, márpedig újabb voksolás nem lenne. (Ráadásul elegendő, ha a jogosultaknak mindössze egynegyede megy el szavazni...) – Viszont egy relatív többségi elnökválasztást az első fordulóban megnyert személyt aligha lehetne legitim államfőnek tekinteni a rendszerváltás folyamatának legizgalmasabb fázisában, második fordulóról pedig nincs szó, és itt nem merül föl „kiszegítő” megoldásként a parlament általi választás!

Szabad György még azt is hangsúlyozta, hogy a köztársasági elnök megválasztásának kidolgozandó módszerét *ideiglenes jellegűnek* kell tekinteni, az államfőt „átmeneti elnökségre” kell tisztségébe emelni, és ezt az elnököt „*tegyük maximálisan függővé a parlamenttől, az új parlamenttől*”. – Könnyű belátni, hogy ez a koncepció igyekszik akceptálni a Fidesz által hangoztatott azt a követelményt, amely szerint a kerekasztal-tárgyalások résztvevői nem rendelkeznek kellő legitimációval arra, hogy az új Országgyűlés megválasztása utáni időszakra is meghatározzák az államfő létét és közjogi helyzetét.

„Mi úgy képzeljük el, hogy a parlament – a jelenlegi parlament – által választott elnök valóban átveszi az Elnöki Tanács funkcióit, amit szétverünk, hogy ne maradjon maradványa a sztálinista államberendezkedésnek ... De hogy megakadályozzuk azt, hogy nekünk egy »tisztátlan ágyból« származó köztársasági elnököt oktrojáljanak – hogy egy kakukkfiókát csempésszenek bele a magyar valóságba idő előtt –, mi nem előbbre, de a népszuverenitás első megnyilvánulásának második pillanatáig prolongáljuk a köztársasági elnökséget – egyesek úgy érzik, hogy előrehozzuk.

Ne kiegyezést kívánjatok, hanem megegyezést, mert a kiegyezés az mindig jogfeladó, a megegyezés az a közös jogiság alapján áll!

Én tényleges kompromisszumot javaslok ezzel, hogyha nincs abszolút többsége, akkor a parlament választ, tehát mind a két erő, és azzal, hogy nem a választás elején, amikor a pártok kérdéséről van szó, nem a választások után, amikor – valljuk be – légi üres a helyzet...

*Ha az első forduló nem ütött ki jól – hát ott van két hét, szabad a vásár. És nekünk csak egy házelnökünk van. De ha mi kitűzzük, már vannak elnökjelöltek. Kitűzzük, hogy második alkalommal ott az igazi elnökválasztás.*”

Úgy tűnik, ezen a ponton valami félreértés adódott.

Az első választási forduló után még nincs nekünk „csak egy házelnökünk”, hiszen még nincs „új” parlament, de nem csupán azért, mert nem volt alakuló ülése, hanem főképpen azért, mert hiányzik a képviselőknek az a része, amelyik egyéni kerületekből jut (majd két hét múlva) mandátumhoz.

Antall József hajlik arra, hogy elfogadja a Fidesz kezdetől hangoztatott álláspontját, azt, hogy az államfő kérdésében kizárólag az újonnan megválasztott Országgyűlés jogosult dönteni, ezért azt veti föl, hogy „... a 46:I. alapján az alkotmánymódosítás végrehajtásán túlmenően, azzal, hogy a parlament döntse el – ez a parlament döntse el –, hogy meghozza-e azt a törvényt, ami alapján közvetlen választással vagy megválasztja a köztársasági elnököt, vagy ha igénylik a Kerekasztal vagy kvázi az ellenzéknek ebben való egyetértését, akkor azt fogják mondani, hogy megvárják a parlamenti választást és tudomásul veszik azt. ... Hogyha ebben nem tudunk megegyezni, a Kerekasztal nem tud fennmaradni, és a Kerekasztalnak egyetlen kompromisszumos lehetősége van, hogy ezt a kérdést megkísérli átadni döntésre. Tulajdonképpen visszaadja ezt a részét a megbízásnak, mert nem vagyunk felhatalmazva, és ezt a részét visszaadjuk azzal, hogy tudomásul vesszük, ha ezt ők hozzák.”

Bruszt László (Szabad Szakszervezetek Demokratikus Ligája) úgy értékelte, hogy az MSZMP népszerűsége fokozatosan zuhan lefelé, minél később van választás, annál kisebb az esélye, hogy akár relatív többséget is szerezzen, Pozsgay Imrének viszont fokozatosan nő a népszerűsége, ez okozhatta az EKA egyes résztvevőinek álláspont-változását. Fő cél: eljutni az első szabad választásokig, a szabadon megválasztott parlamentig, a többi kérdés az alapmegegyezéshez képest másodlagos, a köztársasági elnök ügye nem vezethet a kerekasztal felbomlásához, legfeljebb „*ebben a kérdésben a kezdeményezés joga átmegy vagy a parlamentnek, vagy az MSZMP-nek, vagy a jelenlegi kormánynak, és az a saját szájíze szerint, vagy a saját befolyása szerint dönt*”.

Haraszi Miklós (Szabad Demokraták Szövetsége) érdekes szempontot vet föl, s ez nem csupán az EKA egységének megőrzése szempontjából lehet jelentős. Úgy véli: az MSZMP-nek nincs szüksége arra, hogy mindenáron elnökhöz jusson, még arra sincs szüksége, hogy népszavazás útján jusson.

*Arra van szüksége, hogy a Kerekasztalnak vagy a Kerekasztal egy részének a támogatásával tehesse ezt, mert nem tudja vállalni még a népszavazást sem...*

Orbán Viktor ismét megerősítette a Fidesz álláspontját: „... a Fidesz ... minden politikai eszközzel azon lesz, hogy ne legyen elnökválasztás ... ez nem egy egyszeri aktus, hanem nekünk az a meggyőződésünk, hogy először egy köztársaságot kell csinálni – ami a választások során létrejön –, és aztán a köztársaságnak az okos gyűlekezete miután létrejött, majd lesz a köztársaságnak elnöke, olyan, amelyet az akar ... Abban a pillanatban, amikor belemegyünk egy vitába a tekintetben, hogy mikor válasszuk az elnököt, milyen jogkörrel válasszuk az elnököt ... abban a pillanatban elveszik a lehetősége annak, hogy egy világos elvi álláspontra helyezkedjünk. Olyan utcába megyünk bele, ahonnan nincsen visszafordulás, egy olyan utcába megyünk bele, ahol előbb-utóbb újabb és újabb kompromisszumokra leszünk kényszerülve, előbb majd természetesen a jogköröket illetően, később majd az időpontot ... A mi válaszunk az, hogy ebben az esetben nem lehet demokratikusan választani ... tehát sem a közvetlenül való választás, sem a közvetett úton nem segít hozzá bennünket a demokratikus választáshoz, ezért mondjuk, hogy demokratikusan választani egy új helyzetben lehet, egy demokratikusan megválasztott parlament döntése nyomán. Semmilyen más esetben nem lesz »tisztágyból« való gyerek, csak akkor. Ezért helyezkedünk arra az álláspontra, hogy nekünk a választásokat kell mindenképpen elérni, és utána következhet az a kérdés, ... hogy milyen köztársasági elnöki intézmény és milyen megválasztása az elnöknek volna a legdemokratikusabb, ami egy nagyon fontos vita, csak most ... idő előtti.

Tehát mi egy olyan döntést sohasem fogunk elvállalni, ami azt eredményezheti, hogy egy kommunista elnök kerül ki az elnökválasztás után. Ennek még a lehetőségét sem vagyunk hajlandók elvállalni. És jelen pillanatban az ellenzéket nem tartom olyan erősnek, hogy egy választáson megverje a kommunistáknak egy kedvező jelöltjét. Egyetlen esély van, ellen kell állni, a választások... a köztársasági elnök megválasztása ellen kell tiltakozni.”

Ez a kérlelhetetlen álláspont azt vetíti előre, hogy az EKA egyik résztvevője, a Fidesz semmiféle kompromisszumra nem hajlandó; a köztársasági elnökkel kapcsolatos kérdések tárgyalásába nem bocsátkozik, arra kizárólag az újonnan megválasztott parlamentet tekinti legitimnek, azaz várhatóan megvétőzza az EKA bármely, e témát érintő állásfoglalását.

Tölgyessy Péter: „amit Antall József többször említett, hogy vége van a tárgyalásoknak, ezt egészen egyszerűen képtelenségnek tartom ... és úgy

*hiszem, hogy a Szabad Demokraták Szövetsége nem tehet mást, mint – a Fideszsel egyetértve – ki fogja nyilvánítani mindenütt az elvi álláspontját ... de azt nem teheti meg a Szabad Demokraták Szövetsége, hogy csöndben maradjon, és szabad utat ad egy olyan döntésnek, amelyet rossz döntésnek tart.”*

Az utóbbi két hozzászólás egyértelműen mutatja, hogy az álláspontok a legcsekélyebb mértékben sem közeledtek egymáshoz, s ez a későbbiekre nézve komoly kockázatokkal járhat...

Füzessy Tibor is elveti az EKA Antall József által megemlített felbomlási lehetőségét és lényegében kompromisszumot javasol:

„El kell ismerni elismerni azt, hogy az Ellenzéki Kerekasztal nem tudott közös álláspontot kialakítani a köztársasági elnök kérdésében, mert ebben az esetben az MSZMP nem tekinthetné érvénytelennek az addigi megállapodásokat ... apró rész kérdések ránk hagyásának sorozatán keresztül hoztak létre egy olyan szituációt, amelyben ha előttiünk nem is, de a világ előtt mindenképpen el tudják hitetni azt, hogy ezen a tárgyalássorozaton az MSZMP a legmesszebb elment, és a legmesszebbmenőbb engedményeket tette. Ha most ilyen szituációban mi azt mondjuk, hogy ebben a kérdésben nem engedünk, és ebben a kérdésben az Ellenzéki Kerekasztal álláspontja lényegében az, hogy nem akar köztársasági elnököt, akkor valóban azt csinálnák, hogy felborítanák a tárgyalásokat, és az összes eddigi megállapításokat hatálytalanak tekintenék.”

Varga Csaba az elnökjelölt személyének „morális gyengítésén” és az államfői tisztség súlytalanításán keresztül igyekszik tompítani az élessé vált helyzetet: „... az MSZMP rég megszűnt. Van benne két-három markáns hatalmi erő, ezért nincs egységes MSZMP-vélemény. Erről beszélni, azt hiszem, megint csak pontatlanság lenne vagy felületesség. Ebből az következik, hogy a Pozsgay jelöltsége szerintünk azzal jelent egyet, hogy őt kibuktatták az MSZMP vezetésében a hatalmi harcból. Az MSZMP-nek azért érdeke – egyik szárnyának – a Pozsgay jelölése, hogy ne lehessen semmiképpen sem az MSZMP elnöke vagy az utódszervezet elnöke. Itt arról beszélni, hogy az MSZMP ezt így akarná, ezt így támogatná – ez eléggé pontatlan megfogalmazás ... nem hiszek én a magam részéről abban, hogy itt lenne egy olyan fajta MSZMP-konceptió, hogy az elnöki intézményen keresztül szeretné visszacsempészni a diktatúra valamilyen változatát ... Nem hiszem, hogy azt próbálnák meg megcsinálni, hogy bármilyen jelölttel is elérjék, hogy így maradjon meg valamifajta neosztalinista diktatúra Magyarországon ... hárítsuk át az elnöki intézmény elfogadását a régi parlamentre, és hárítsuk át a döntés

*felelősségét is arról, hogy ki lesz az elnök. De nyilvánvaló, hogy mindegyik párt, így mi is érvelni fogunk valamilyen megoldás mellett. Arról is, hogy milyen elnök legyen, arról is, hogy ki legyen az elnök.*"

Torgyán József újabb szemponttal áll elő, ám ez is az akkor mandátumát töltő parlament közreműködésével számol: „nem tudjuk elkerülni azt a helyzetet, hogy a köztársasági elnöki intézmény létrejöjjön, csak az volt az álláspontunk, hogy ennek ellentételeként minél többet kell kapnunk ... ebben valamennyiünknek egyet kell érteni ... a magyar népnek sosem fogjuk tudni megmagyarázni azt, hogyha mi a Kerekasztalt felrúgjuk, ha egyszer már olyan eredményeket elértünk, mint például az a történelmi jelentőségű dolog, hogy az MSZMP hajlandó kivonulni a munkahelyekről, és ezzel lényegében önmaga ellen végzett harakirit ... egyszerűen nem értem, hogy miért van a nagy félelem a köztársasági elnöki választástól. Hiszen ... ha az MSZMP jelöltjével szemben mi egységesen például állítanánk egy jelöltet, ha a Garay piacról Kovács Mari nénit hoznánk fel, és őt állítanánk ellenjelöltnek, őt is be tudnánk juttatni ... ha egyszer az az aggály, hogy nehogy MSZMP-elnöke legyen ennek az országnak, akkor magát a köztársasági elnök megválasztásának a feltételeit kell úgy alakítanunk, hogy biztosak legyünk benne, hogy a mi jelöltünk jöjjön be.”

Hankiss Elemér (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája) egyetértett a Fidesz és az SZDSZ álláspontjával, hogy a Kerekasztal nem dönthet, de nem is javasolhat bármit is a választások utáni időszakra. Óvott viszont attól, hogy „bedobják a törülközőt”, mert „ha bedobjuk, azzal nem nyerünk semmit azon kívül, hogy etikailag tündöklünk magunk előtt, ez is fontos dolog, hogy magunkat érezhessük tisztának és nem megalkuvónak, de ha azt mondjuk, hogy ebben mi nem veszünk részt, ebben a kérdésben, és döntsön erről a párt, a párt boldog lesz, azonnal dönteni fog, azonnal ki fogja írni az elnökválasztást, meg fogja nyerni Pozsgay vagy bárki más a választásokat, úgy kapnak, az alapkérdésben úgy győznek, hogy semmit nem kapunk ezzel szemben.

Nagyon elfogadható gondolat, amit Szabad György mondott, hogy nem most azonnal, de a választásokkor, mintegy engedményként belemenni abba, hogy legyen elnökválasztás. Nagyon jónak tartom azt, hogy a második forduló javasolja az elnökválasztásra, mert az első fordulóban még egy sokkal tagolatlanabb, diffúzabb, politikailag nem artikulált társadalom szavazna, népszavazás jelleggel. Egy ilyen bonapartista szavazási jelleggel egy jelöltre vagy két jelölt közül egyikre, míg a második fordulóban már az első forduló

által tagolt, a pártokat már jobban megismert, önmaga véleményét nagyjából önmaga előtt tisztázott választópolgár szavazna a jelöltekre ...

Ugyanakkor ne azt fogadjuk el, amit Szabad György javasol, hogy amennyiben az elnökjelölt nem kap az első fordulóban abszolút többséget, akkor legyen szükség parlamenti választásra vagy jóváhagyásra, hanem azt kössük ki mint minimális garanciát, amiből nem tudunk engedni, hogy a választások második fordulójában megválasztott bármilyen elnöknek a jóváhagyását tegyük függővé az újonnan megválasztott parlament jóváhagyásától. Akkor lépjen hatályba az új elnök megbízatása, amikor az új parlament elfogadta. Ha nem fogadta el, ki kell írni az új elnökválasztást X jelöltre.

Ettől függetlenül azzal mehetnénk oda, jelezve azt, hogy ebben a kérdésben voltak ellentétek, a Kerekasztalon belül az egyik fél – mondjuk a többség – ezt javasolta, de a Kerekasztal két-három vagy x tagja még ezt sem tartja helyesnek, de a megállapodás érdekében ezt konszenzusként elfogadta, fenntartva a saját elvi és realpolitikai kifogásait. Így nem vágnánk elébe annak, hogy később a kampányban ezek a tagok intenzíven agitálhatnának akár ez ellen a megoldás ellen is már, mint független, különálló pártok.”

Varga Csaba változatlanul azzal érvel, hogy elnök az átmeneti időszakra kell, tehát már a választás kiírásakor is, mert ha ekkor nincs, „akkor bőven ráérne jövő tavasszal, jövő nyáron választani elnököt”...

Timkó Iván (Magyar Demokrata Fórum) attól óv, hogyha kényesen vigyáztunk végig a tárgyalások folyamán, hogy minden szervezet egyenlő pozícióban maradjon, akkor ez feltételezi azt is, hogy a felelősséget is egyenlően kell vállalni. Vagyis akkor nem lehet különbség a felelősség és a kockázat vállalásában a felek között, nem tolhatjuk egymásra a felelősséget, nem mondhatjuk azt, hogy az egyik rész viselje, a másik rész pedig magát ez alól fölmenti.

Lassan, nehézkesen, de kezd egyértelművé válni a köztársasági elnök kérdésében az EKA álláspontja. A tárgyaló felek pozíciói nem közelednek egymáshoz, s lassan ehhez a helyzethez kell megfelelő megoldást találni.

Antall József: „Tulajdonképpen két alapvető kérdésben van kisebbségi vélemény, amely vétóval kényszeríti rá az álláspontját a többségre, és akadályozza meg annak a keresztülvitelét. Az egyik, hogy a köztársasági elnöki intézmény ne kerülhessen be az alkotmányba, ez az, amit megvétóz, tehát ezt nem tudjuk megtárgyalni... a módosítás. ... A többség álláspontja az, hogy ez bekerüljön, mert egyébként ez a garanciája annak, hogy kikerül a sztálinista alkotmány vonatkozó része. Ezért tartom fontosnak. Ebben a kérdésben a

Fidesz és lehet, hogy az SZDSZ él a vétőjogával. Tehát az intézményt nem tudjuk felállítani. Ebben semmiféle konszenzus nincs, kisebbség véleményét vétőval megerősíti...”

Orbán Viktor: „Lehet, hogy most egy kisebbség akadályozza meg egy többség által kialakított konszenzusnak a határozatba menetelét ... Az igazságnak ez az egyik oldala ... Csak az igazságnak van egy másik oldala. Ez a kisebbség úgy állt elő, hogy ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, ami korábban minden itt lévő szervezet által osztott álláspont volt. Így teljes az igazság, és ezt vállaljuk, de ezt. Nem a felét – ezt az egészet.

Én azt gondolom, hogy innentől kezdve nyugodtan mondhatja azt az Ellenzéki Kerekasztal, hogy miután megvizsgálta és bizonyos kérdésekben konszenzust alakított ki – úgy mint az Elnöki Tanács eltörlése, satöbbi –, innen oszlott meg az az ellenzéken belüli álláspont, ami szerint ... az Ellenzéki Kerekasztal egyik fele szerint ... az új intézmény megkreálása az ennek a tárgyalásnak a hatáskörébe és az Ellenzéki Kerekasztal illetékességi körébe tartozik, és a másíknál pedig azt mondta, hogy nem.

Szerintem mondhatjuk nyugodtan azt, ... hogy az Ellenzéki Kerekasztal ... bizonyos döntéseket meghozott, mert ... fölhatalmazva érezte magát rá; új intézmény felállítására pedig nem érezte magát fölhatalmazva, ezért úgy gondolja, hogy ebben nem nyilvánít véleményt, hanem ... majd meghallgatja a pártnak az előterjesztését. Amiből az fog következni, hogy a párt azt mondja, hogy na, ő akkor megtartja a választást ilyen módon, olyan módon, amolyan módon, és erre a lépésére már a pártnak önállóan, nem Ellenzéki Kerekasztalként, hanem különböző szervezetekként mindenkinek joga van reagálni.”

Tölgyessy Péter: „... aligha tehetünk mást, teljesen függetlenül Orbán Vikortól, ugyanerre a következtetésre voltam kénytelen jutni ... Ez nem tűnik jó megoldásnak, de a létező legrosszabbak közül számomra, sajnos, ez tűnik a legkevésbé rossznak.”

Füzessy Tibor: „... Így nyilvánvaló, hogy az ő [MSZMP] elképzeléseik szerint jön létre az egész intézmény, amiben egy káros dolog van ... a köztársasági elnökhelyettes intézménye ... Annál sokkal jobb az az álláspont, amit itt korábban képviseltünk, hogy a helyettes a parlamentnek az elnöke legyen ... ezzel a helyettes intézménnyel tulajdonképpen átpasszolható a köztársasági elnöki intézmény. Úgyhogy ha mégis csak konszenzusra jutnánk, akkor valószínűleg eredménnyel tudnánk azért az álláspontért harcolni, hogy módosítsák a javaslatukat úgy, hogy a köztársasági elnök helyettese az a parlament elnöke legyen.”

Tölgyessy Péter: „Ez azt jelenti, hogy ha mi azt mondjuk, hogy nincs véleményünk, tulajdonképpen azt mondjuk, hogy szabad utat engedünk a másik két félnek, de nem ... legalizáltuk a dolgot ... Ez azt jelenti, hogy az MSZMP a saját felelősségére teszi meg ezeket a dolgokat, és mindenki saját felelőssége szerint azt mond a kérdésben, amit akar, a tárgyalásokon kívül. Tehát ezzel az MSZMP nem tudja a tárgyalások csomagjaként bevinni ezt a dolgot. Nem hivatkozhat arra, hogy az Ellenzéki Kerekasztal ezzel a dologgal egyetértett, csak azt tudja elmondani, hogy ő értett vele egyet, meg a harmadik tárgyalófél...”

A HO szerepe, helyzete is kifejezetten szóba kerül.

Antall József: „... az MSZMP áll szemben az Ellenzéki Kerekasztallal, és a Harmadik Oldalt mi egy appendixnek fogadtuk el tulajdonképpen, amelyik számos kérdésben mondhat passzt és tartózkodhat, mint amelyik nem teljes egészében érdekelt ... a hatalom tárgyal az ellenzékkal, ... de mivel konszenzus alapján lehet csak döntés, nem tudnak 2:1-re bennünket leszavazni, ezért mehetünk bele. Tehát a szembenállók: ők és mi. A Harmadik Oldal tulajdonképpen nemcsak a gyakorlatban látjuk, hogy indifferens, hiszen arról van szó, hogy amit nem fogadnak el, s az MSZMP elfogad, [arra] később valahogy rábólintanak. Egy eszköznek használják velünk szemben a Harmadik Oldalt...”

Varga Csaba: „Lenne egy szerény kérdésem az SZDSZ-hez. Ha beleme gyünk abba, hogy nincs közös álláspontunk, akkor elfogadjuk – ti is – azt, hogy lesz elnöki intézmény, és lesz elég korán elnökválasztás.”

Orbán Viktor: „Mindent meg fogunk tenni azért, hogy ne legyen, és reméljük, hogy sikerülni fog.”

Orbán Viktor hajthatatlan. Arra hivatkozik, hogy ragaszkodik az eredeti állásponthoz, annál is inkább, mert köti a Fidesz testületi döntése. Lehetséges megoldásként azt említi, hogy őt a Fidesz vezetősége visszahívja, s olyan embert delegál helyébe, akit más vélemény képviselével ruház fel.

Tölgyessy Péter: „... legyen egy parlamentáris rendszer Magyarországon, és egy parlamentáris rendszerhez illő elnök, akit ... ennek megfelelően közvetlenül a parlament választ.

Szabad György: „Melyik parlament?”

Kis János: „Amennyiben a jelenlegi parlament, akkor ideiglenes jelleggel a következő parlament összeüléséig, amelyik megerősíti, vagy az intézményt is megváltoztatja, vagy újat választ.”

Tölgyessy Péter: „A következő parlament döntéséig.”

Antall József: „Egyszerűen azért nem lesz belőle semmi, mert nyilvánvaló, hogy nem akarnak ezzel a parlamenttel választani egy új elnököt .... Erre nyilvánvalóan teljesen logikusan azt fogják mondani, ... hogy ez a parlament nem legitim és az egész, ami itt van, ez nem legitim, ennek következtében ezt nem vállalják.”

Kis János: „Ez a parlament az én megítélésem szerint csak ideiglenes elnököt választhat az átmeneti időszakra.”

Antall József: „... az ideiglenes elnök megválasztásának az égvilágon semmi értelme, mert abban az esetben, ha a '46:I. tv-t bevezetjük, alkotmánymódosításba, akkor a köztársasági elnököt akadályoztatása esetén az országgyűlés elnöke helyettesíti, és ennek a parlamentnek addig tart a jogosítványa, ameddig a következő parlament össze nem ül, azaz akkor nem kell ideiglenes elnököt külön választani, hanem ebben a konstrukcióban automatikusan a Szűrös<sup>73</sup> lép.”

Furcsa módon visszatért az MDF eredeti álláspontja, amit Antall József így ismertetett:

*Ez az álláspont azt jelenti, hogy az alkotmánymódosításban ... kiírt-hassuk az Elnöki Tanácsot ... az 1946. évi I. törvénycikk alapján a parlamentáris köztársaságnak ezt a változatát javasoltuk volna bevenni azért, hogy az alkotmánymódosításban benne legyen a köztársaság, a köztársasági elnöki intézmény, ... és utána egy záradékkal ellátva, hogy az első köztársasági elnök megválasztására csak a parlamenti választás után kerülhet sor. Egy záradék, és addig életbe lép az ott lévő paragrafus, hogy az elnök halála, akadályoztatása esetén a parlament elnöke látja el az államfői jogokat ... Ezt nem fogadta el akkor, sajnos, az MDF vezetősége, ... más javaslat az volt, hogy nem kell köztársasági elnök – ami az itteni hangulatnak is megfelelt –, hanem csak visszahívni az Elnöki Tanácsot, és akkor javasolta ezt, hogy legyen egy olyan forma, hogy ne legyen köztársasági elnök még a neve, csak legyen ideiglenes államfő, de legyen a parlament. Így jött ez a hibrid.”*

*Most egyet el lehetne képzelni, hogy az alkotmánymódosításba belekerül az 1946:I. törvénycikk szellemében és annak megfelelő formában a köztársasági elnöki intézmény – ez némi modernizálással, ami*

*esetleg szükséges –, egy záradékkal, hogy az első köztársasági elnök megválasztására csak az új parlament jogosult, addig ... ideiglenesen a parlament elnöke látja el a köztársasági elnöki tisztséget. Erre volt a Tölgyessy Péternek még egy jogi ötlete, hogy hogy lehet áthidalni azt, hogy a köztársasági elnök [funkcióit] hogy gyakorolhassa a parlament elnöke akkor, amikor már nincs parlament. Ehhez kellene az, még az alkotmányba bevéve, hogy egy parlamentnek a mandátuma addig tart, ameddig nem ül össze a következő parlament... tehát magyarul, ha a Szűrös marad most a parlament elnöke, márciusban lenne mondjuk a választás, március 15-én, akkor a Szűrös március 15-éig az államfő, és a március 15-én összeülő parlament dönt a köztársasági elnök megválasztásáról...*

*Arra ez a javaslat esetleg ebben a formában jó lehet, hogy mégis egy elegáns elvi javaslattal jöviünk, egymás megmarása nélkül állunk oda, és ebben a formában egy olyan legitim észjárást adtunk vissza, hogy a '49-es alkotmány Magyarországon egy kommunista hatalomátvétellel egy alkotmányt hozott be, mi ezzel is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a háború utáni demokratikus [hagyományokat kívánjuk követni] ... Egyszerűen visszaállítani azért nem lehet – azt jogászok nyilván kifogásolnák –, mert negyven évnek minden rendelete válna semmissé azáltal...*

Füzessy Tibor: „... a kereszténydemokraták számára ez elfogadhatatlan ... Nincs köztársasági elnök, amiért eddig vitáztunk, csak helyettes van, és az egész intézmény is és a köztársasági elnöki státusz is el van odává az új választásokig...”

Varga Csaba: „Az elmondott vita alapján ... egészen világos most már, hogy a kompromisszum hogy néz ki, »A« és »B« változatban. »A«: ezzel a záradékkal, »B«-ben a záradék nélkül.”

Kis János: „... hogyha záradék nélkül mondom, akkor mi csak egy másik záradékkal tudjuk egyáltalán elfogadni, amit meg kell vitatnunk, amelyik viszont a választást ideiglenesnek tekinti, mert ez az Országgyűlés nem választhat négy évre köztársasági elnököt, az átmeneti időre választhat köztársasági elnököt. A következő parlament első aktusainak egyike a köztársasági elnök választása kell legyen. Vagy megerősítheti ezt a köztársasági elnököt, vagy pedig hazaküldheti.”

Az EKA augusztus 29-i, hosszú, fárasztó vitáját az elvártnál jóval hosszabban, részletesebben ismertettük. Ez annak igazolásul szolgálhat, hogy

<sup>73</sup> Ekkor Szűrös Mátyás volt az Országgyűlés elnöke.



a résztvevők alaposan, közjogi és politikai vonatkozásokat egyaránt megemlítve keresték a mindannyiuk által elfogadható álláspontot, másrészt, ebből érzékeltetni lehet az akkori tanácskozás „hangulatát” is...

Igen fontos feladat hárult tehát az NKA-tárgyalások *középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. augusztus 30-i ülésére*, hiszen az államfő intézményével kapcsolatban kell olyan álláspontot kialakítania, amelynek alapján előkészíthető egy „konszenzusos” törvénytervezet, amelyet az Országgyűlés szeptemberi ülése elé lehet terjeszteni.

A felek álláspontját korábban ismertettük, most nem ismételjük meg, hanem csak azokat az elemeket emeljük ki, amelyek (esetleg ismételt) eltérnek az addig fölmerült változatoktól.

Antall József kijelentette: *Az EKA nem tartja elfogadhatónak az előterjesztett alkotmánymódosításban felvázolt köztársasági elnöki intézményt, annak jogkörét, jogosítványát. Ezért korábban arra az álláspontra helyezkedett, hogy e tárgyban nem kíván részletes tárgyalásokba bocsátkozni az I/1-es szakbizottságban, mert a parlamenti választások után összeülő új Országgyűlés feladata lesz a köztársasági elnöki intézmény megeremtése, illetve ezt követően annak megválasztása. Átmeneti megoldásként a parlamenti elnöknek ideiglenes államfői jogkörrel való felruházásában látta a megoldást.*

Ezt követően néhány elemében új javaslatot terjesztett elő:

„1. az államfő, illetve a köztársasági elnöki intézmény bevétele a módosított alkotmányba;

2. a módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul.

a) kiegészítve az 1946. évi törvénycikk 11. § (2) bekezdését a hadsereg főparancsnoki jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;

b) továbbá azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra - ennek záradékként való közlésével;

c) továbbá addig – tehát az elnök megválasztásáig – az 1946. évi I. törvénycikk (2) és (3) bekezdése alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői jogkört.

3. Az e kérdéssel összefüggő részleteket a továbbiakban az I/1. szakbizottság dolgozza majd ki, illetve egyeztesse.”

Bár ez némiképp „engedmény” a korábbi elképzeléséhez képest, hiszen az államfői intézmény „*bevétele a módosított alkotmányba*” nem az újonnan megválasztott Országgyűlés, hanem az akkor még mandátumát töltő feladata

lenne... Ez önmagában nem jelenti az ellenzék koncepciójának feladását; hiszen megmaradt az eddigi szembenállás, azaz az MSZMP ragaszkodása a közvetlen, polgárok általi, valamint az EKA célja, azaz a választások utáni *közvetett, parlament általi elnökválasztás*.

Indokolásként – főképpen az 1946:I. tv-re utalás magyarázatául – hozzátette: *a magyar törvények egyben a magyar alkotmányosság, a magyar közjogi folytonosság alkotásai, amelyet 1949-ben a demokráciáról a diktatúrára való áttérés semmisített meg. Noha nem lehet szó egyszerűen a korábbi törvények újra való hatályba helyezéséről, ami nyilvánvalóan megsemmisítené az elmúlt négy évtized jogalkotásait ..., de átvehető a korábbi törvények szelleme, szerkezete és koncepciója a jelen alkotmánymódosításban. Ezzel mintegy történelmi igazságot szolgáltatunk, és olyan alkotmánymódosítást hajtunk végre, amelyet a magyar nemzet 1848 óta magáénak vallott, és szabad választásokon született parlament hagyott jóvá 1946-ban.*

Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat. Úgy véljük, hogy ebben az átmeneti helyzetben, amikor jogosultságok mellett egyáltalán legitimitások kerültek kétséges állapotba, indokolt egy olyan alaptörvény szellemének, koncepciójának az újra való felélesztése, az új körülmények között való beillesztése, amelyről elmondhatjuk azt, hogy történelmiünk folyamatában szabad választások eredményeként összeült parlament hagyta jóvá.”

Az EKA álláspontjának *indokolásához* hozzátette, hogy a felek között megegyezés van abban a kérdésben, hogy parlamentáris rendszert akarunk Magyarországon. Ehhez képest közjogtudományi közhely, hogy a parlamentáris rendszereknek a sajátja a parlament által választott államfő. A minap jelent meg a budapesti Tudományegyetem tanszékvezető tanárának egyik cikke – aki jelenleg pártonkívüli –, amely ugyanezen állásponton van, egy hosszú közjogi fejtegetés alapján. Az Ellenzéki Kerekasztalnak hasonló véleménye van, hogy a parlamentáris rendszerek sajátja az a megoldás, amit javasoltunk ... egy olyan közjogi berendezkedés, amelynek két erős legitimációs pontja van, nevezetesen a parlament és a köztársasági elnök, rendkívül törékeny lehet. Marx Károlytól is tudjuk, hogy 1848-ban egy ilyen típusú berendezkedést állítottak fel Franciaországban, ahol volt egy köztársasági elnök, aki népszavazástól nyerte legitimitását, és volt egy parlament, ami hasonlóan nagy parlamenti legitimációval rendelkezett. Marx Károly előre



megjósolta, hogy ez a berendezkedés töréshez fog vezetni, valamelyik fél erőszakkal a maga felére fogja billenteni a mérleget. Marx Károly jóslata ezen kérdésben helytálló volt, és valójában be is következett, hogy a köztársasági elnök a maga javára eldöntötte a berendezkedést, és felállított egy egyszemélyi diktatúrát, harmadik császárként.

... olyan közjogi berendezkedést kell Magyarországon felállítani, amelyben személyektől függetlenül intézményes garanciák vannak arra nézve, hogy Magyarországon ezután is parlamentáris rendszer legyen, ez pedig egy esetben képzelhető el, ha a köztársasági elnököt a parlament választja közvetlen megbízással. Méghozzá időtartamát tekintve négy évre, ami azonos a parlament megbízatásával.<sup>74</sup>

Az EKA érvei eléggé meggyőzően hangzanak, csak hogy *nem mindenben helyesek*.

Azt állítani, hogy „*a parlamentáris rendszereknek a sajátja a parlament által választott államfő*”, félrevezető, nem egészen igaz. A budapesti Tudományegyetem egyik – pártunkívüli – tanszékvezető tanárának cikkére utalni, amely ugyanezen állásponton van,<sup>75</sup> nem is túlságosan elegáns. Azért nem „elegáns”, mert az „*argumentum ad hominem*” módszerét alkalmazza, azt az érvelési technikát, amely nem (ellen)adatokat, (ellen)tényeket sorol, hanem helyette ismert, tekintélyes emberre hivatkozik igazának alátámasztására.

Ha ugyanis végigtekintjük a más – parlamentáris – államokban alkalmazott megoldásokat, azonnal szembetűnik az iménti állítás téves volta.

Az elnököt a vizsgált esetek több mint felében *közvetlenül* a polgárok választják (*Ausztria, Ciprus, Finnország, Franciaország, Portugália*), másik megoldás a közvetett, a parlament általi (*Görögország, Málta*), illetve az elektorok révén történő választás (*USA*).

A közvetett választásnak az említetteken kívül azonban van egy különleges változata: egy kifejezetten erre a célra létrehozott testület által. – *Németországban* a köztársasági elnököt nem a parlament (azaz a Bundestag, a Szövetségi Gyűlés), hanem a Szövetségi Közgyűlés (Bundesversammlung)

<sup>74</sup> Az EKA érveit Tölgyessy Péter ismertette.

<sup>75</sup> SCHMIDT PÉTER: A hatalom megosztása és a politikai rendszer c. cikkéről van szó (*Magyar Nemzet*, 1989. szeptember 7.), amely a következőket tartalmazza: „*A parlamenti rendszerekben a tipikus megoldás a képviselői szerv által történő elnökválasztás. Ezzel is hangsúlyozni kívánják a hatalommegosztás elvének elfogadása mellett a parlament elsődlegességét.*”

választja. Ez utóbbi szerv kizárólag az államfő megválasztására alakul, s két részből tevődik össze: „A Szövetségi Közgyűlés a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és ugyanolyan számú olyan tagból áll, akiket a tartományi népképviselők az arányos választásoknak megfelelően választottak meg”. – *Olaszországban* hasonló módon „83. cikk. (1) A köztársasági elnököt a Parlament választja meg tagjai együttes ülésén. (2) A választáson régióként három küldött vesz részt. Ezeket a régió tanácsai választják oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek képviselője is biztosítva legyen. Valle d'Aosta csak egy küldöttel rendelkezik. (3) A köztársasági elnököt titkos szavazással választják, a gyűlés kétharmados többségével. A harmadik forduló után elegendő az abszolút többség.”

Ez utóbbi (német és olasz) megoldásoknak igen logikus indoka van. Mivel a köztársasági elnök általában egy alkalommal újraválasztható, s erre a parlament jogosult (pontosabban: nem közvetlenül a választópolgárok), az államfő akarva-akaratlanul is komoly erkölcsi nyomás alatt áll. Ha azt szeretné, hogy válasszák újra, úgy kell viselkednie, hogy magatartása tessen a parlamentnek, ellenkező esetben nincs esélye az ismételt megbízásának. Ez a morális súly akkora lehet, hogy pl. könnyebben „egyetért” egy törvénnyel s aláírja, mintsem visszaküldje a parlamentnek újabb megfontolásra; ritkábban él a vétő eszközével. Ez a helyzet akkor is fennáll, ha időközben másik összetételű parlament alakult, hiszen a szervezeteknek is van bizonyos „emlékezete”, ha más nem, annyi mindenképpen, hogy az elnök többször „kellemetlenkedett” az előző törvényhozó testülettel, újra megválasztása tehát további problémákat okozhat... – A parlament összetételének megváltoztatása, az által, hogy ahhoz más választó csoport is csatlakozik, ezt a potenciális veszélyt van hivatva kiküszöbölni, de legalábbis jelentősen csökkenteni.”<sup>76</sup>

Itt kell megemlítenünk még egy, *Finnországban* korábban alkalmazott, igen szellemes eljárást, amely több jelölt esetében is a választópolgárok

<sup>76</sup> Vö. TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. I. m. 146. s köv. p., (mutatis mutandis, azaz értelemszerűen kihagyva az idézett szövegből azokat a részeket, amelyek 1989-ben még nem léteztek, pl. a korábbi „európai népi demokratikus államok” csak később bevezetett elnökválasztási módszereit). Mivel az összeállítás eredetileg egyetemi tankönyv részletének készült, ahol a közvetlen államfőválasztás volt a téma, nem volt figyelemmel a kormányformákra, ezért szerepel benne *Finnország és Franciaország* is, amelyet nem a parlamentáris, hanem a *félprezidenciális* kormányformák közé szokás sorolni.

egyszeri urnaszavazásával teszi lehetővé a sikeres elnökválasztást. Ennek lényege a következő volt:

Amennyiben egynél több jelöltet állítottak, január utolsó vasárnapján és az azt követő hétfőn lebonyolítják a közvetlen elnökválasztást és a 301 elektor megválasztását. Ezen a választáson minden választójoggal rendelkező egy-egy szavazattal bír. Ha a titkos szavazáson valamelyik jelölt a szavazati jogukkal élők szavazatainak több mint felét szerzi meg, ő lesz megválasztva. Ellenkező esetben az új választás közvetett lesz; az elektorok választanak. Ha ekkor sem kap egyik jelölt sem abszolút többséget, az újabb szavazás csak a két legtöbb voksot kapott jelöltre történik. Szavazategyenlőség esetén sorshúzással döntenek.<sup>77</sup>

A köztársasági elnök más államokban alkalmazott választási eljárási módjait azért tartottuk szükségesnek ismertetni, hogy emlékeztessünk arra: az elnöki megbízás elnyerésének vannak a „nyers” közvetlen–közvetett választáson túli, azoknál finomabb változatai is, amelyekből a „*fas est et ab hoste doceri*” elve alapján a rendszerváltás közvetlen részesei, tárgyaló felei legalább is „ötleteket” meríthettek volna... – Ezekre a variánsokra azonban nem fordítottak kellő figyelmet.

Annak külön hangsúlyozásával, hogy az akkori tárgyalók még természetesen nem ismerhették, megemlítjük: a rendszerváltás során/után azokban az „európai népi demokratikus államokban”, amelyekhez hazánk is tartozott, a köztársasági elnök megbízásának módját úgy szabályozták, hogy *közvetlenül választják* Bulgáriában, Lengyelországban, Litvániában, Romániában, Szlovákiában, Szlovéniában, a *parlament választja* viszont Albániában, Csehországban, Észtországban, Lettországban. – Ne legyenek kétségeink: ezek az „új” államok a *parlamentáris* rendszert kívánták bevezetni, *többségükben* mégis a *közvetlen* elnökválasztást alkalmazzák!

Az EKA-delegációnak a legutóbbi javaslatát a felek azzal vették tudomásul, hogy alaposabb tanulmányozást igényel, azaz ekkor róla érdemi állásfoglalás nem született.

Az NKA 1989. augusztus 31-i ülésén az államfői intézménnyel kapcsolatban az érdemelt jegyzőkönyvi rögzítést, hogy „Az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal delegációja nem ellenzi azt, hogy a köztársasági elnöki

<sup>77</sup> TÓTH KÁROLY: Finnország kormányformájának főbb vonásai. = In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Tomus XL. Fasc. 24. Szeged, 1991, 404. p.

intézményt az 1946. évi I. törvény rendelkezéseinek figyelembevételével és az elmúlt negyven év alkotmányfejlődése nemzetközi és hazai tapasztalatainak hasznosításával alakítsuk ki.

Az MSZMP tárgyaló küldöttsége fenntartja azt a korábbi álláspontját, hogy a köztársasági elnököt közvetlen választással kell megválasztani még ebben az évben.

Az Ellenzéki Kerekasztal az államfői intézmény felállítását, írásban beterjesztett javaslatának megfelelően, az 1946. évi I. számú köztársasági törvény szellemében óhajtja részleteiben tárgyalni.

A Harmadik Tárgyalófél egyelőre fenntartja eredeti javaslatát ebben a témakörben. Tekintettel azonban az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal kompromisszumkötési készségére, a legközelebbi ülésig felülvizsgálja a véleményét.

Ezután felek megkezdték a köztársasági elnök jogkörének részletes tárgyalását, amelyet a következő bizottsági ülésen folytatják.”

Témánk szempontjából már csak az NKA 1989. szeptember 18-i plenáris ülésén történtek érdemelnek figyelmet.

Tölgyessy Péter bejelentette, hogy a köztársasági elnök megválasztásának kérdésében az EKA nem tudott egységes álláspontot kialakítani: a kilenc szervezete közül öt (a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, a Független Kiszegda-, Földmunkás és Polgári Párt, a Kereszténydemokrata Néppárt, a Magyar Demokrata Fórum és a Magyar Néppárt) hajlik afelé, hogy elfogadja a közvetlen választást, négy szervezet (a Szabad Demokraták Szövetsége, a Fidesz, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája) más állásponton van...

A „többségi” álláspontot Antall József ismertette:

„... a globális megegyezés részeként az átmenet időszakára kivételként elfogadjuk azt, hogy a zárórendelkezés úgy szóljon: »Ha a köztársasági elnök megválasztására az új Országgyűlés [megválasztása] előtt kerül sor, a politikai átmenet időszakában, akkor a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos [szavazással] választják meg négy évi időtartamra.«.”

Hozzáfűzte még: „Továbbá a köztársasági elnök megválasztásához a választópolgárok kétharmados többségének a részvétele mellett a szavazatok abszolút többségére legyen szükség, tehát az ötven százalék plusz egy szavazatra, s mindezt éppen a politikai megállapodás

*részeként azzal a kötelezettséggel kívánjuk összekötni, hogy a köztársasági elnök megválasztása egyben kiírási kötelezettséget jelentsen az országgyűlési választásokra is, és a köztársasági elnök megválasztását követően legkésőbb kilencven napon belül sor kerüljön az új Országgyűlés megválasztására”,*

– ám ennek a „kiegészítésnek” tartalmi-morális súlya már az által elveszhetett, hogy kiderült: az EKA öt tagszervezete föladata a korábbi, a szabad választások utáni államfő-választás koncepcióját, és lényegében az MSZMP álláspontját fogadta el. Antall József ugyanis valójában ez utóbbit indokolta: „Úgy gondoljuk, hogy az a köztársasági elnök, aki megválasztásra kerül a népfelség alapján, ebben az esetben közvetlenül azért kerülhet megválasztásra, mert a képviseleti rendszer teljes legitimitással még nem érvényesül. Éppen ezért van szükség a köztársasági elnök ilyen formában való megválasztására, s úgy gondoljuk, hogy ebben az esetben, amikor a képviseleti demokráciának a kiépült szervezete nem működhet abban a formában, ahogy az alkotmánymódosítással előírjuk és amelynek reméljük az elfogadását, közvetlenül a magyar nép dönthessen. Meg vagyunk arról győződve, hogy a magyar nép sohasem hoz közvetlenül rossz döntéseket. Éppen ezért vállaljuk azt, hogy egy alkotmány záradékként ezt elfogadjuk.”

Ezt követően Tölgyessy Péter kifejtette:

*„... alapvető kérdésekben ... nem sikerült előrehaladni, mert az MSZMP jelenlegi vezetése minden érdemi engedmény elöl elzárkózott. ... Ragaszkodik viszont ahhoz, hogy a köztársasági elnök intézményét már a szabad választások előtt hozzák létre, s már az új parlament megválasztása előtt kerüljön sor az elnökválasztásra.*

*Ilyen körülmények között nem látjuk biztosítva, hogy a választások valóban szabadok lesznek és a pártok közötti esélyegyenlőségen alapulnak...”*

Ezután Tölgyessy váratlan bejelentést tett: „A magunk részéről a megállapodást a jelen állapotában nem írjuk alá,<sup>78</sup> nem kívánjuk azonban kisebbsé-

<sup>78</sup> Tölgyessy Péter arról a megállapodásról beszélt („Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról”), amelyet a plenáris ülés után terveztek aláírni a kerekasztal tárgyalásokon részt vevő delegációk képviselői. – Az SZDSZ tagjai nem is írták alá, hanem a nevük helye fölé azt írták, hogy „A köztársasági elnöknek a szabad parlamenti választások előtti megválasztásával nem értünk egyet.”

*gi álláspontunkkal megbénítani az Ellenzéki Kerekasztal többi tagszervezetét, ezért felfüggesztjük abból fakadó jogunkat, hogy a Kerekasztal, mint az egyik tárgyalófél csak valamennyi tagjának az egyetértésével határozhat. Így módot adunk az aláírásra azoknak a társszervezeteknek, amelyek ezt indokoltnak tartják... A mi indítványunk ezért az, hogy rendezzenek népszavazást a demokratikus átmenetet alapvetően meghatározó kérdésekről. Döntse el a nép,... hogy kivonuljanak-e a pártszervezetek a munkahelyekről. Hogy csak szabad parlamenti választások után kerüljön sor az elnökválasztásra. Döntsen arról, hogy elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról és hogy feloszlassák-e a munkásőrséget.”<sup>79</sup> – „... nem becsüljük le az eredményeket, épp azért járultunk hozzá, s nem alkalmaztunk vétőjogot, hogy a többi tárgyalófeliünk, partnerszervezeteink aláírassák a megállapodást ... nem vállalhatjuk a felelősséget azért, hogy a magyar történelmet egy egészen új irányba vivő elnökválasztásba, a szabad választások előtti elnökválasztásba beleegyezzünk”*

A Fidesz nevében Kövér László csatlakozott az SZDSZ álláspontjához ...

## 5. Alkotmánymódosító törvénytervezetek a köztársasági elnöki intézményről

Eddig a kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyvei alapján – olykor túlzott aprólékossággal – igyekeztünk bemutatni a köztársasági elnöki tisztséggel kapcsolatos vélemények, álláspontok változásait. A „fejlődés” nyomon követése egyáltalán nem egyszerű, hiszen nem álltak rendelkezésre olyan szövegek, amelyeken láthatók lettek volna a módosulások.

A pontos követést az is nehezíti, hogy a viták során természetesen nem váltak el az államfővel kapcsolatos kérdések egyes elemei, hanem azok „ömlesztve” kerültek elő, csak a szövegezés hozott átlátható helyzetet.

Ha alaposabb politológiai elemzésbe kezdenénk, annyit megállapíthatnánk, hogy a kerekasztal-tárgyalások nem hozták meg az előre remélt

<sup>79</sup> Ez volt az a bizonyos „négyigenes” népszavazás, amelynek alapos szakmai elemzését lásd KUKORELLI ISTVÁN: Az 1989. november 26-ai négyigenes népszavazás 1989-ből és a mából nézve. In *Rendszerváltás 1989* (Témák között válogatva) Szerkesztette: M. Kiss Sándor. ANTOLÓGIA Kiadó, Lakitelek, 2014, 153–174. p.

eredményeket. A tervezett tematikai rendet nem sikerült tartani, a viták széttek, emiatt képtelenek voltak a megfelelő szövegezésre.

Az a konkrét kérdés történelmietlen, mi történt volna, ha az MDF ragaszkodik ahhoz, ami a köreiben abban az időben határozottan fölmerült, hogy a változások kiinduló pontjaként alkotmányozó (nemzet)gyűlést kell összehívni, természetesen az alkotmányozás feladatával.<sup>80</sup>

E lehetőség előtt a felmerülésekor azonnal közvetlen nehézségként jelentkezett, hogy nem volt alkalmazható gyakorlati tapasztalat az összetétel és az összehívását illetően, hiszen a XX. században nem volt jellemző ez az alkotmány-elfogadási metódus, másrészt, ezt a megoldást az akkor hatalmon lévő párt („a munkásosztály élcsapata”!) semmiképpen sem fogadhatta volna egyetértéssel.

Az alkotmányozó nemzetgyűlés által elfogadott alkotmányban rögzíteni lehetett volna mindazokat az új közjogi intézményeket, amelyek a „rendszerváltáshoz” elengedhetetlenek voltak (s amire az akkor mandátumát töltő parlamentet alkalmatlannak tartották), és ehhez kezdettől fogva fölkészült szakmai apparátus közreműködését vehették volna igénybe...

Ámde nem ez történt.

És bár soha nem tudhatjuk meg, mi lett volna a helyzet a hazai „alkotmányozó nemzetgyűlés” létrejötté esetén, és annak tudatában, hogy a közjogban az analógia csak igen erős fenntartásokkal alkalmazható, az alkotmányozó gyűlés érdekes elméleti modelljének tekinthetjük a kerekasztal-tárgyalásokat, s ekkor azonnal föltűnik, hogy a laikusok csak hatékony „szakmai” támogatással érhetnek el számottevő eredményeket, ennek híján a még oly jó szándékú törekvések is megmaradnak a színvonalas társalgások szintjén...

Mint már jeleztük, a tárgyaló felek a kormány apparátusától kértek segítséget a viták során fölmerült javaslatok és megállapodások törvénytervezet formájában történő rögzítésére, mert önmagában a jegyzőkönyvek már nem bizonyultak elegendőnek, nem volt átlátható a helyzet.

Az Igazságügyi Minisztérium készített is szövegtervezeteket (az alkotmány módosítására), amelyeken jobban láthatók-mérhetők a tárgyalások eredményei.

1989. augusztus 21-i (a későbbiekben: első tervezet), augusztus 28-i (a későbbiekben: második tervezet), szeptember 4-i (a későbbiekben: harmadik

<sup>80</sup> A Független Jogász Fórum ezzel kapcsolatos szakmai tévedéséről („egy nevében országgyűlés, de tevékenységében alkotmányozó nemzetgyűlés”) korábban szóltunk.

tervezet), szeptember 12-i (a későbbiekben: negyedik tervezet), valamint szeptember 12–18-i (a későbbiekben: ötödik tervezet) dátummal készültek alkotmánymódosító törvénytervezetek, valamint szeptember 22-i keltezéssel alkotmánymódosító törvényjavaslat (a későbbiekben: javaslat).<sup>81</sup> Praktikus szöveg-összehasonlításra az lenne ideális, ha valamennyit egymás mellé tehetnénk, terjedelmi okok miatt azonban itt most csak két táblázatba „széttörve” mutathatjuk be a változatokat.

Az ezt bemutató-értékelő táblázatok jól követhetően mutatják, hogy az eredmények addig gyakorlatilag nem voltak értékelhetők (hiszen a jegyzőkönyvek funkciója egészen más, a kodifikáció „műfajilag” tér el a „jegyzőkönyvvezetéstől”).

A következőkben ezeknek a tervezeteknek a segítségével szemléltetjük a kerekasztal-tárgyalásokon a köztársasági elnöki tisztséggel kapcsolatos álláspontok végső kialakulását.

#### a) A köztársasági elnök megbízatása

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény – amelynek módosított és egységes szövegét az 1972. évi I. törvény állapította meg – (a továbbiakban: Alkotmány) a következők szerint módosul:

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                               | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29/A. § (1) A köztársasági elnököt és az alelnököt a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, ötévi (hatévi) időtartamra választják. <sup>82</sup> | 29/A. § (1) A köztársasági elnököt és az alelnököt a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, ötévi (hatévi) időtartamra választják. | 29/A. § (1) A köztársasági elnököt a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, ötévi (hatévi) időtartamra választják. |

<sup>81</sup> Emlékeztetőként: a törvénytervezet és a törvényjavaslat között az a különbség, hogy az előbbit nem nyújtották be az Országgyűlésnek megtárgyalásra, az utóbbit viszont igen (sőt, ez utóbbiból lett az 1989. évi XXXI. [alkotmánymódosító] törvény).

<sup>82</sup> A tervezetek az MSZMP által irányított Igazságügyi Minisztériumban készültek „munkapéldányok”, ezért szerepelnek bennük az MSZMP-delegáció állásfoglalásai. – Az elnöki megbízatásra vonatkozó rendelkezések végén azonban a „Megjegyzés” utal a más véleményekre.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                          | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) Köztársasági elnökké, illetőleg alelnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a negyvenedik évét betöltötte.                                               | (2) Köztársasági elnökké, illetőleg alelnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a negyvenedik életévét betöltötte.                            | (2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a negyvenedik (harmincötödik) életévét betöltötte.                                                                                                                                    |
| (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. Ugyanaz a személy az elnöki tisztséget tíz (tizenkét) évnél hosszabb ideig nem töltheti be.                             | (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. Ugyanaz a személy az elnöki tisztséget tíz (tizenkét) évnél hosszabb ideig nem töltheti be.              | (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. <sup>83</sup>                                                                                                                                                                                               |
| 29/B. § A megválasztott köztársasági elnök és alelnök <sup>84</sup> a korábbi elnök, illetőleg alelnök megbízatásának lejártakor lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz. | 29/B. § A megválasztott köztársasági elnök és alelnök a korábbi elnök, illetőleg alelnök megbízatásának lejártakor lép hivatalba; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz. | 29/C. § A megválasztott köztársasági elnök és alelnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz. |
| 29/C. § (1) A köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc nappal új elnököt kell választani.                                                                                               | 29/C. § (1) A köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc nappal új elnököt kell választani.                                                                                | 29/B. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc nappal, ha pedig a megbízás idő előtti szűnt meg, a megszűnéstől számított hatvan napon belül kell megválasztani.                                                                                  |
| (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés tűzi ki.                                                                                                                                                                 | (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés tűzi ki.                                                                                                                                                  | (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés tűzi ki.                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                  | (3) A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                       |

<sup>83</sup> Az első és második tervezet utolsó mondatának elhagyása azt jelenti, hogy egyfolytában csak tíz (tizenkét) évig lehet valaki köztársasági elnök, ám később (legalább egy ciklus vagy rövidebb idő kihagyása után) ismét elnökké választható ugyanaz a személy.

<sup>84</sup> Az elnökválasztás kapcsán már volt szó arról, hogy 1989. június 5-én nyilvánosságra került a köztársasági elnök (és alelnök) választására vonatkozó törvénytervezet, de az alelnöki intézmény bevezetését az EKA azonnal ellenezte. Az később nem is került szóba a viták során, de mégis bekerült az első és második tervezetbe, és csak a harmadik tervezetből maradt ki [és értelemszerűen kimaradtak a korábbi, az alelnökkel kapcsolatos szabályok is, lásd az első és második tervezet 29/D. §-ait, valamint ugyanitt a 31. § (4) bekezdéseit].

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29/D. § Ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az alelnök elnökké válik, és az Országgyűlés harminc napon belül új alelnököt választ. Ugyancsak az Országgyűlés választja meg az új alelnököt, ha a korábbi alelnök megbízatása egyéb okból szűnik meg idő előtt. Ilyen esetekben az alelnök választására az Országgyűlés elnökének a választására előírt szabályokat kell alkalmazni. | 29/D. § Ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az alelnök elnökké válik, és az Országgyűlés harminc napon belül új alelnököt választ. Ugyancsak az Országgyűlés választja meg az új alelnököt, ha a korábbi alelnöki megbízatása egyéb okból szűnik meg idő előtt. Ilyen esetben az alelnök választására az Országgyűlés elnökének a választására előírt szabályokat kell alkalmazni. <sup>85</sup> |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) az összeférhetetlenség kimondásával,<br>d) lemondással,<br>e) a feladatkör ellátását legalább egy éven át lehetetlenné tevő állapottal, <sup>86</sup><br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással.                                                                                                 | 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) az összeférhetetlenség kimondásával,<br>d) lemondással,<br>e) a feladatkör ellátását legalább egy éven át lehetetlenné tevő állapottal,<br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással.                                                                                                                            | 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) az összeférhetetlenség kimondásával,<br>d) lemondással,<br>e) a feladatkör ellátását tartósan lehetetlenné tevő állapottal,<br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással. |

<sup>85</sup> Az alelnöki tisztség létrehozása csak viszonylag rövid ideig volt napirenden, ugyanis az EKA koncepciója szerint az elnököt mindenkor – még az átmeneti időszakban is – az Országgyűlés elnöke helyettesíti, alelnökre tehát nincs szükség (a harmadik tervezetben már nem is szerepel).

<sup>86</sup> Az első és második tervezetben még a feladatkör ellátását egy évig lehetetlenné tevő állapot adott (volna) alapot a köztársasági elnöki megbízás megszűnésére, a harmadik tervezetben azonban e helyett a „tartósan” kifejezés szerepel. – Az nyilvánvaló, hogy a köztársasági elnök egy évig tartó akadályoztatottsága túlságosan hosszú idő, még akkor is, ha van helyettesítő (az alelnök), ráadásul más államokban is jóval rövidebb időtartam már megalapozza az államfő megbízatásának megszűnését.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos. | (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos. | (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                 |
| (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata nem szükséges.                                                                                                                                          | (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. <sup>87</sup>                                                                                                                                | (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat a megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg. <sup>88</sup> |

<sup>87</sup> Az első tervezetben még nem volt szükség az Országgyűlés elfogadó nyilatkozatára az elnök lemondásakor. Ez nyilvánvaló, mert kifejezett elfogadó nyilatkozat nélkül is megszűnik az elnöki megbízatás, hiszen nem lehet senkit „kötelezni” tisztsége további ellátására, ha ő maga nem akarja. Ezért „érthetetlen” a második tervezet előírása, amely a lemondás érvényességéhez megköveteli az Országgyűlés „elfogadó nyilatkozatát”, s amely a parlamenti szabályok szerint többségi szavazás nyomán születhet meg. És bár a parlamenti többség a frakciók révén rendszerint biztosítható, mégsem lehet garantálni az elfogadó döntést. Ennek hiánya viszont egyfajta „alkotmányjogi patthelyzetet” idézne elő – nem is maradt meg ebben a formában...

<sup>88</sup> Itt jelenik meg a második tervezetben meglévő „patthelyzet” feloldása. A „tudomásulvétel nem tagadhatja meg” kitétel nem követel formális, szavazással történő jóváhagyást, hanem a plénumon felolvasott elnöki nyilatkozat minden külön cselekmény nélkül „tudomásul vételt” jelent.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                          | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (4) Ha a köztársasági elnök a feladatkörét bármely okból több mint egy éven keresztül nem tudja gyakorolni, ennek tényét az Országgyűlés megállapítja, és az alelnököt az elnöki tisztségbe beiktatja.                                                          | (4) Ha a köztársasági elnök a feladatkörét bármely okból több mint egy éven keresztül nem tudja gyakorolni, ennek tényét az Országgyűlés megállapítja és az alelnököt az elnöki tisztségbe beiktatja.                                                           | (4) Ha a köztársasági elnök a feladatkörét bármely okból tartósan nem tudja gyakorolni, ennek tényét az Országgyűlés az elnökválasztás kitézésével egyidejűleg megállapítja.                                      |
| (5) Az elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti, illetőleg ha szándékos bűncselekményt követ el.                                                                              | (5) Az elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti, illetőleg ha szándékos bűncselekményt követ el.                                                                              | (5) Az elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti, illetőleg, ha szándékos bűncselekményt követ el. <sup>89</sup>                 |
| 31/A. § (1) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja, hogy az Országgyűlés tegyen javaslatot az elnöki tisztségtől való megfosztásra. | 31/A. § (1) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja, hogy az Országgyűlés tegyen javaslatot az elnöki tisztségtől való megfosztásra. | 31/A. § (1) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az Országgyűlés tegyen javaslatot az elnöki tisztségtől való megfosztásra. <sup>90</sup> |
| (2) Az Országgyűlés határozatának meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                           | (2) Az Országgyűlés határozatának meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                           | (2) Az Országgyűlés határozatának meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos. <sup>91</sup>                                                                               |

<sup>89</sup> Mindhárom tervezetben az elnök jogi felelőssége fogalmazódik meg: az Alkotmány és más törvények szándékos megsértése esetén alkotmányjogi felelőssége, szándékos bűncselekmény elkövetése esetén büntetőjogi felelőssége.

<sup>90</sup> Mindhárom tervezetben azonos, hogy az alkotmányjogi felelősség szankciója a tisztségtől való megfosztás (hivatalvesztés), amelyre az Országgyűlés tehet javaslatot.

<sup>91</sup> Mindhárom tervezetben ez a határozat egyformán arra vonatkozik, hogy az Országgyűlés megteszi-e javaslatát a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására. Figyelemre méltó, hogy ehhez a legszigorúbb szavazási feltétel, azaz az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges.



| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                      | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31/B. § (1) Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a tisztségtől való megfosztás tárgyában hatvan napon belüli időpontra országos szavazást tűz ki. <sup>92</sup> Az Országgyűlés határozatától kezdődően a szavazás eredményének kihirdetéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja. <sup>93</sup> | 31/B. § (1) Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja a tisztségtől való megfosztás tárgyában hatvan napon belüli időpontra országos szavazást tűz ki. Az Országgyűlés határozatától kezdődően a szavazás eredményének kihirdetéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja. | 31/B. § (1) Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a tisztségtől való megfosztás tárgyában hatvan napon belüli időpontra országos szavazást tűz ki. Az Országgyűlés határozatától kezdődően a szavazás eredményének kihirdetéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja. |
| (2) Az elnököt a tisztségtől megfosztottnak kell tekinteni, ha az Országgyűlés javaslatát a választópolgárok elfogadják. <sup>94</sup>                                                                                                                                                                      | (2) Az elnököt a tisztségtől megfosztottnak kell tekinteni, ha az Országgyűlés javaslatát a választópolgárok elfogadják.                                                                                                                                                       | (2) Az elnököt a tisztségtől megfosztottnak kell tekinteni, ha az országgyűlés javaslatát a választópolgárok elfogadják.                                                                                                                                                        |
| (3) A szavazásra a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.                                                                                                                                                                                                    | (3) A szavazásra a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.                                                                                                                                                                       | (3) A szavazásra a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.                                                                                                                                                                        |

<sup>92</sup> Mindhárom tervezetben azonos módon szerepel ugyan, ám alkotmányjogi szempontból mégis vitatható ez a rendelkezés. Az a „furcsasága”, hogy egy (alkotmány)jogi jellegű kérdésben nem az igazságszolgáltatási szervek, vagy az ún. állambíráskodás közbejöttével születik a döntés, hanem szakkérdésben a „laikus” állampolgároktól vár döntést. (Hozzá kell tennünk, hogy állampolgárok is dönthetnek, de az ilyen esetek nem jogi, hanem politikai jellegűek, azaz a politikai felelősség körébe tartoznak).

<sup>93</sup> Ezzel kapcsolatban szokott fölmerülni, hogy az államfőre miért nem vonatkozik az „ártatlanság véelme”, amely mindenkit megillet, ha az illetőt büntetőjogi felelősségre kívánják vonni. – Itt azonban nem büntetőjogi, hanem alkotmányjogi felelősségről van szó, másrészt az államfői tisztség morális súlya, tekintélye nem engedi, hogy olyan személy lássa el, aki ellen „eljárás” indult, ráadásul az elnök kerülhet olyan helyzetbe, hogy intézkedéseivel (esetleg közvetett) befolyást gyakorolhat az ügyében kiírt szavazás eredményére.

<sup>94</sup> A szavazás ilyen eredménye önmagában jelenti a megfosztást, nem szükséges hozzá más aktus, pl. az elnök „lemondása”.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31/C. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ellene büntetőeljárás a hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény miatt indítható. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejártá után lehet indítani. | 31/C. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ellene büntetőeljárás a hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény miatt indítható. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejártá után lehet indítani. | 31/C. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ellene büntetőeljárás a hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény miatt indítható. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejártá után lehet indítani. <sup>95</sup> |
| (2) A köztársasági elnök elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                              | (2) A köztársasági elnök elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                              | (2) A köztársasági elnök elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                                            |
| (3) Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                                           | (3) Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                                           | (3) Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                                                         |
| 31/D. § (1) A büntetőeljárásban a vádat az Országgyűlés által saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.                                                                                                                                                                                                   | 31/D. § (1) A büntetőeljárásban a vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.                                                                                                                                                                                                 | 32. § (1) A büntetőeljárásban a vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>95</sup> Mindhárom tervezet azonos módon szabályozza az elnök büntetőjogi felelősségét: különbséget tesz a „hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény” és az egyéb cselekmény között. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejártá után lehet indítani. Bár nem az alkotmányban szokott szerepelni, de általános szabály, hogy ilyen esetben az elévülés „nyugszik”, azaz nem fordulhat elő, hogy az elnök büntetőjogi felelősségre vonása azért nem érvényesíthető, mert hivatali ideje alatt az általa elkövetett bűncselekmény elévült.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, hét tagú Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik.<br><b>B/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása hét tagból álló Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. A Különleges Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagját pedig az Országgyűlés és az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választja.<br><b>C/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik.<br><b>D/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik | <b>A/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, hét tagú Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik.<br><b>B/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása hét tagból álló Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. A Különleges Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagját pedig az Országgyűlés és az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választja.<br><b>C/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik.<br><b>D/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. | <b>A/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, hét tagú Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik.<br><b>B/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása hét tagból álló Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. A Különleges Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagját pedig az Országgyűlés és az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választja. <sup>98</sup><br><b>C/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik.<br><b>D/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. <sup>97</sup> |
| (3) Ha a Különleges Ítélező Tanács (a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa, az Alkotmánybíróság) a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | (3) Ha a Különleges Ítélező Tanács (a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa, az Alkotmánybíróság) a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | (3) Ha a Különleges Ítélező Tanács (a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa, az Alkotmánybíróság) a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja. A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

<sup>96</sup> Mindhárom tervezetben az A/ és B/ változat között az a különbség, hogy a hét tagú Különleges Ítélező Tanácsot előbbi esetben az Országgyűlés a saját tagjaiból, utóbbi esetben más szervek (Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Bíróság) bírái közül választja. Közös bennük, hogy nem állandóan létező/működő szervek, hanem csak „szükség esetén”, kizárólag a köztársasági elnök felelősségre vonása céljából (ún. állambráskodási funkcióval) alakulnak.

<sup>97</sup> Mindhárom tervezetben az C/ és D/ változatban megjelölt szervek speciális (állambíró-sági) hatáskörrel történő felruházásáról van szó.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (4) A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható.                                                                                                                                                          | (4) A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható. <sup>98</sup>                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                |
| 32. § (1) Az alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő (31/A. §) alelnököt a tisztségétől az Országgyűlés foszthatja meg. Az alelnök megbízatásának megszűnésére egyébként a 31–31/D. §-ok rendelkezéseit kell alkalmazni.                                                                                   | 32. § (1) Az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő (31/A. §) alelnököt a tisztségétől az Országgyűlés foszthatja meg. Az alelnök megbízatásának megszűnésére egyébként a 31–31/D. §-ok rendelkezéseit kell alkalmazni.                                                                                                                                                                               |                                                                                                                |
| (2) A köztársasági elnök és az alelnök megválasztásáról, továbbá a büntető felelősségre vonásuk eljárási szabályairól külön törvény rendelkezik.                                                                                                                                                                  | (2) A köztársasági elnök és az alelnök megválasztásáról, továbbá a büntető felelősségre vonásuk eljárási szabályairól külön törvény rendelkezik. <sup>99</sup>                                                                                                                                                                                                                                                | (4) A köztársasági elnök büntető felelősségre vonása eljárási szabályairól alkotmányerejű törvény rendelkezik. |
| <b>Megjegyzés:</b> Az EKA és a HTF a köztársasági elnök intézményének ez idő szerinti létrehozásával nem ért egyet, ezért az ezzel kapcsolatos valamennyi rendelkezést ellenzik. Mindkét félnek saját – de egymástól eltérő – indítványa van az egyszemélyi államfő átmeneti intézményként történő létrehozására. | <b>Megjegyzés:</b> Az EKA a köztársasági elnök intézményének ez idő szerinti létrehozásával nem ért egyet. A HTF az intézmény mielőbbi létrehozásával csak korlátozott hatáskört kíván neki adni. Mindkét félnek saját – de egymástól eltérő – indítványa van az egyszemélyi államfő átmeneti intézményként történő létrehozására, ezért a 15. § tekintetében a felek között nincs egyetértés. <sup>100</sup> |                                                                                                                |

\*

<sup>98</sup> Mindhárom tervezetben közös, hogy az eljáró szerv (amelyek közül egyik sem tartozik a „rendes” bírósági szervezethez) büntető szankciókat is megállapíthat a tisztségétől történő megfosztáson kívül.

<sup>99</sup> Az első két tervezet 32. § (1)–(2) bekezdései még az elnökre és az alelnökre vonatkozó jogi szabályozás azonosságáról beszél (mert itt még nem törölték az alelnöki tisztséget a létrehozandó új intézmények közül).

<sup>100</sup> Az első két tervezethez fűzött „Megjegyzés” teszi egyértelművé, hogy az azokban lefektetett szabályok nem a kerekasztal-tárgyalásokban részt vevő delegációk konszenzusos megállapodásainak eredményei, hanem csupán az MSZMP állásfoglalását tartalmazzák, azzal sem az EKA, sem a HTF (= Harmadik Tárgyaló Fél, mi ezt korábban HO-ként jelöltük). A második tervezethez fűzött Megjegyzésben szereplő „15. §” a tervezet számolására utal, itt most nincs jelentősége.

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29/A. § (1) A köztársasági elnököt a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, ötévi (hatévi) időtartamra választják.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA nem közvetlen, hanem az Országgyűlés által közvetett választás útján javasolja a köztársasági elnök megválasztását, négyévi időtartamra. A HTF a közvetlen választással egyetért, de ugyancsak négyéves megbízatást javasol. | 29/A. § (1) A köztársasági elnököt a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, ötévi (hatévi) időtartamra választják.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA nem közvetlen, hanem az Országgyűlés által közvetett választás útján javasolja a köztársasági elnök megválasztását, négyévi időtartamra. A HTF a közvetlen választással egyetért, de ugyancsak négyévi megbízatást javasol. | 29/A. § (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés négy évre választja. <sup>101</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| (2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte.                                                                                                                                                                                                                                                                                | (2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte.                                                                                                                                                                                                                                                                               | (2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte.                                                                                                                                                                                                                         |
| (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 29/B. § (1) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az Országgyűlés legalább ötven tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Az Országgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen. |

<sup>101</sup> 1989. szeptember 18-a, azaz az ötödik tervezet elkészülte (az utolsó NKA-tárgyalás, illetve a „Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról” c. dokumentum aláírása) és 1989. szeptember 22-e, a javaslat benyújtása között nem folytak kerekasztal-tárgyalások, ezért feltűnő, hogy a javaslatban nem az MSZMP-nek a tárgyalások alatt végig hangoztatott álláspontja (a közvetlen elnökválasztás) érvényesül (amelyhez végül az EKA öt tagszervezete is „csatlakozott”), hanem a közvetett, az Országgyűlés általi államfő-választás, amit erőteljesen befolyásolhatott az SZDSZ és a Fidesz határozott fellépése a Megállapodás... aláírásának megtagadásával, valamint a népszavazási kezdeményezésével. (Az más kérdés, hogy a népszavazás jogilag-tartalmilag hogyan ítéltető meg...)

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet) | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet) | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             |                                              | (2) Ha a szükséges ajánlást csak egy jelölt nyeri el, ez a személy az Országgyűlés tagjai legalább kétharmad részének jelenlétében közfelkiáltással köztársasági elnökké választható. Egyébként a szavazás titkos. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az Országgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazatát elnyeri.     |
|                                             |                                              | (3) Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyeri el, az (1) bekezdésnek megfelelően új ajánlás alapján újból szavazást kell tartani. A második szavazás alapján való megválasztáshoz ugyancsak az Országgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazata szükséges.                                                                                                                      |
|                                             |                                              | (4) Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelőltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára <sup>102</sup> – a szavazatok többségét elnyerte. |
|                                             |                                              | (5) A szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

<sup>102</sup> Ez a kitétel azt jelenti-e, hogy ha pl. a szavazáskor csupán öt képviselő van jelen, akkor ezek „többsége”, azaz három ember megválaszthatja az ország köztársasági elnökét? – Igen, azt jelenti, ám egyben azt is, hogy távolmaradással nem lehet határozatképtelenné tenni az elnökválasztó parlamenti ülést, és ezzel megghiúsítani a harmadik forduló eredményességét.

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29/B. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártától legalább harminc nappal, ha pedig a megbízás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított hatvan napon belül kell megválasztani.<br><i>Megjegyzés:</i> Közvetett választás esetén a választást harminc napon belül kell megtartani. | 29/B. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártától legalább harminc nappal, ha pedig a megbízás idő előtt szűnik meg, a megbízástól számított hatvan napon belül kell megválasztani.<br><i>Megjegyzés:</i> Közvetett választás esetén a választást harminc napon belül kell megtartani. | 29/C. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártától harminc nappal, ha pedig a megbízás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani.                                                                                                                    |
| (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés tűzi ki.                                                                                                                                                                                                                                                                   | (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés tűzi ki.                                                                                                                                                                                                                                                                   | (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| (3) A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                     | (3) A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 29/C. § A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt vagy fogadalmat tesz.         | 29/C. § A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt vagy fogadalmat tesz.         | 29/D. § A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt vagy fogadalmat tesz. <sup>103</sup>  |
| 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapottal,<br>d) összeférhetetlenség kimondásával,<br>e) lemondással,<br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással.             | 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapottal,<br>d) összeférhetetlenség kimondásával,<br>e) lemondással,<br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással.             | 31. § (1) Az elnöki megbízatás megszűnik:<br>a) a megbízatás idejének lejártával,<br>b) az elnök halálával,<br>c) a feladatkör ellátásának kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapottal, <sup>104</sup><br>d) az összeférhetetlenség kimondásával,<br>e) lemondással,<br>f) az elnöki tisztségtől való megfosztással. |

<sup>103</sup> Az eskü és a fogadalom közjogi értelemben egyenrangú intézmények. Szövegünkben az a különbség, hogy előbbiben szerepel az „Isten engem úgy segítjen!” mondat is.

<sup>104</sup> Ezt a megszűnési okot hasonlóan szabályozzák más államok alkotmányai is. E javaslat indokolása még azt is tartalmazza magyarázatként, hogy „Nem alkalmazható természetesen ez a szabály akkor, ha az elnököt erőszakkal vagy jogellenes fenyegetéssel akadályozták meg tisztsége ellátásában, továbbá ha az elnök a hatáskörét az ellene folyamatban levő felelősségre vonási eljárás elhúzódnása miatt nem gyakorolhatja.”

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                 | (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                 | (2) Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                 |
| (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg. | (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg. | (3) A köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg. |
| (4) Az elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti, illetőleg ha szándékosan bűncselekményt követ el.                                                                                                                                                                                                                    | (4) Az elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti, illetőleg ha szándékosan bűncselekményt követ el.                                                                                                                                                                                                                    | (4) A köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 31/A. § (1) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja, hogy az Országgyűlés tegyen javaslatot az elnöki tisztségtől való megfosztásra.                                                                                                                                         | 31/A. § (1) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja, hogy az Országgyűlés tegyen javaslatot az elnöki tisztségtől való megfosztásra.                                                                                                                                         | (2) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást.                                                                                                                                                                                                           |
| (2) Az Országgyűlés határozatához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | (2) Az Országgyűlés határozatához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 31/B. § (1) Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a tisztségtől való megfosztás tárgyában hatvan napon belüli időpontra országos szavazást tűz ki. Az Országgyűlés határozatától kezdődően a szavazás eredményének kihirdetéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                         | 31/B. § (1) Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a tisztségtől való megfosztás tárgyában hatvan napon belüli időpontra országos szavazást tűz ki. Az Országgyűlés határozatától kezdődően a szavazás eredményének kihirdetéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) Az elnököt a tisztségétől megfosztottnak kell tekinteni, ha az Országgyűlés javaslatát a választópolgárok elfogadják.                                                                                                                                                                                          | (2) Az elnököt a tisztségétől megfosztottnak kell tekinteni, ha az Országgyűlés javaslatát a választópolgárok elfogadják.                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| (3) A szavazásra a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.<br><i>Megjegyzés:</i> Ha a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, az Országgyűlés hatáskörébe kell adni az elnöki tisztségtől való megfosztás jogát is.                                          | (3) A szavazásra a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.<br><i>Megjegyzés:</i> Ha a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, az Országgyűlés hatáskörébe kell adni az elnöki tisztségtől való megfosztás jogát is.                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 31/C. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ellene büntetőeljárás a hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény miatt indítható. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejárta után lehet indítani. | 31/C. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ellene büntetőeljárás a hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett cselekmény miatt indítható. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekmények miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejárta után lehet indítani. | 31/A. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.                                                                                                                                                                                                                             |
| (2) A köztársasági elnök elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                              | (2) A köztársasági elnök elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                               | (3) A felelősségre vonási eljáráshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás titkos.                                                                                                                                                                                                             |
| (3) Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                                           | (3) Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                                            | (4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.                                                                                                                                                                                     |
| 32. § (1) A büntetőeljárásban a vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.                                                                                                                                                                                                   | 32. § (1) A büntetőeljárásban a vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.                                                                                                                                                                                                    | 32. § (1) Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az eljárásban a büntetőeljárás szabályokat is megfelelően alkalmazni kell. A vádat a legfőbb ügyész képviseli. <sup>105</sup> |

<sup>105</sup> A köztársasági elnöki tisztség létesítésének korábbi stádiumaiban (lásd a tervezeteket) az államfőt még a végrehajtó hatalom részének tekintették, ezért akarták az elnöki felelősség kérdését a törvényhozó–végrehajtó hatalom keretein belül tartani, kihagyva belőle „más” hatalmi ágazathoz tartozó szerveket, pl. az ügyészséget. A javaslat azonban szakít ezzel a koncepcióval, ezért írja elő az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos helyett a legfőbb ügyész általi vádképviseletet.

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, tizenkét tagú Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik.                                                                                                                                                                    | <b>A/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, tizenöt tagú Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik.                                                                                                                                                                    | (5) A cselekmény elbírálása az Országgyűlés által a saját tagjaiból választott, tizenkét személyből álló Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. <sup>106</sup> |
| <b>B/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása hét tagból álló Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. A Különleges Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagját pedig az Országgyűlés az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választja. | <b>B/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása hét tagból álló Különleges Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. A Különleges Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagja pedig az Országgyűlés az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választja. |                                                                                                                                                              |
| <b>C/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik.                                                                                                                                                                                                                         | <b>C/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik.                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                              |
| <b>D/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA az A/Változatot, a HTF elsősorban a C/Változatot, másodsorban az A/Változatot támogatja. Az MSZMP a B/ vagy a D/Változatot tartja helyesnek.                                                                  | <b>D/Változat</b><br>(2) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA az A/Változatot, a HTF elsősorban a C/Változatot, másodsorban az A/Változatot támogatja. Az MSZMP a B/ vagy a C/Változatot tartja helyesnek.                                                                 |                                                                                                                                                              |

<sup>106</sup> A korábbi, a tervezetekben megjelenő változatok helyett ebben a javaslatban már egyértelműen a tizenkét képviselőből álló Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik az államfő elleni büntető ügyben az eljárás. Elvi probléma, hogy egy jogi-szakmai jellegű eljárásban nem „független” bírák döntenek, hanem az Országgyűlésbe politikai alapon választott „laikusok”. – Ez azért is különösen feltűnő, mert pl. a negyedik és az ötödik tervezet B/ változataiban az Ítélező Tanács nem laikusokból, hanem szakképzett bírákból áll(t volna).

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (3) Ha a Különleges Ítélező Tanács (a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa, az Alkotmánybíróság) a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja. A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható. | (3) Ha a Különleges Ítélező Tanács (a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa, az Alkotmánybíróság) a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja. A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható. | (6) Az Ítélező Tanács az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapíthatja, különösen súlyos törvénysértés esetén az elnököt a tisztségétől megfoszthatja. <sup>107</sup>                                                                                                                        |
| (4) A köztársasági elnök büntető felelősségre vonása eljárási szabályairól alkotmányerejű törvény rendelkezik.                                                                                                                                                                                                                                                                     | (4) A köztársasági elnök büntető felelősségre vonása eljárási szabályairól alkotmányerejű törvény rendelkezik."                                                                                                                                                                                                                                                                    | (3) Ha az Ítélező Tanács a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja. A köztársasági elnökkel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható." |

<sup>107</sup> Ha a köztársasági elnök ellen az eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, akkor a cselekmény elbírálása nem a rendes bírói szervezet, hanem – az államfő kiemelt közjogi helyzete miatt – az Országgyűlés tagjai sorából választott tizenkét személyből álló Ítélező Tanács hatáskörébe tartozik. Érdemes fölhívni a figyelmet, hogy pl. a negyedik és ötödik tervezet 31/B. § (3) bekezdéséhez fűzött Megjegyzés szerint „Ha a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, az Országgyűlés hatáskörébe kell adni az elnöki tisztségtől való megfosztás jogát is”. E javaslat úgy foglalt állást, hogy az Ítélező Tanács jogosult a megfosztásra, sőt, a bűnösség megállapítása után jogosult a Büntető Törvénykönyvben megállapított bármely büntetés és intézkedés alkalmazására is. (NB. – Ezért jelent elvileg is veszélyt ilyen súlyos döntést – politikailag befolyásolt – laikusokra bízni.)

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                 | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                             | (2) A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízási idejének lejárata után lehet indítani.                                                                                                                                                                  |
| Az Országgyűlés a köztársasági elnök megválasztását 1989. november 26-ára tűzi ki.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA a köztársasági elnök ez évi megválasztásával nem ért egyet. | Az Országgyűlés a köztársasági elnök megválasztását 1989. november 26-ára tűzi ki.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA a köztársasági elnök ez évi megválasztásával nem ért egyet. | 37. § (1) Ha az e törvénnyel visszaállított köztársasági elnöki tisztség betöltésére az új Országgyűlés megválasztása előtt kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással négy évre választják meg. |
|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                             | (2) Az (1) bekezdés szerinti választás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.                                                                                                                                                                                                        |



## b) A köztársasági elnök jogállása

Negyed évszázad távlatából nem túlságosan nehéz, de nem is lenne tisztességes keményebb kritikával illetni a rendszerváltás jogalkotási produktumait, ezért inkább elhagyjuk a sommás minősítést, inkább csak „sine ira et studio” megemlítnünk néhány sajátosságot, jellegzetességet.

Egy szerv *jogállása* alatt általában annak az államszervezetben elfoglalt helyét, jogainak (közjogi jellegű felhatalmazásainak) és közjogi kötelezettségeinek összességét értjük, amely meghatározza a többi állami szervhez fűződő viszonyát is.

Ezt tekintjük elemzési szempontnak a köztársasági elnök esetében is, mégis azzal a megjegyzéssel, hogy az iménti meghatározást semmiképpen sem minősítjük homogén kategóriának.

Az NKA-tárgyalások „forgatagában”, abban az izgatott időszakban – érthetően – nem elsősorban a közjogi elvi-elméleti kérdései kerültek előtérbe, hanem a közvetlenül fölmerült aktuális, napi feladatokat kellett megoldani; a delegációkat nem a hosszabb távú tervek, koncepciók foglalkoztatták, hanem a békés átmenet elérése és megőrzése. Ezért nem is lenne helyes számon kérni pl. a rendszerváltásban szerepet vállaló tudósoktól a szigorúan mély, tudományosan is igazolt tételeket, hiszen ekkor nem az ilyen fejtegetéseknek volt az ideje. – Talán ezért is maradt szinte visszhang nélkül *Kukorelli Istvánnak* az NKA-tárgyalások nyitó plenáris ülésén (1989. június 13-án) a HO szándéknyilatkozatának ismertetésekor elmondott beszéde, pedig abban komoly, a hatalmi ágak elválasztási, úgyszintén a köztársasági elnök felszíni, napi politikai szintű szabályozási vitáján túl koncepciózus elemek is voltak, mint pl. a stabilizátor-szerep<sup>108</sup> vagy a nemzet egységének szimbóluma.

A „jogállási” problémák részletezése előtt idézzük föl a kerekasztal-tárgyalások „hangulatát” az EKA 1989. augusztus 29-i ülésének jegyzőkönyvéből:

Tölgyessy Péter: ...*a magyar hagyományokra építve, az elnöki funkció azt jelentené, hogy kifejezi a nemzet egységét ez az államfő. Ezt*

<sup>108</sup> Ez a megjegyzés talán úgy pontosabb, hogy a kerekasztal-vitában nem kapott nagyobb visszhangot, ugyanis az alkotmánytervezetekben és -javaslatban megjelent ennek egyik eleme, hogy ti. a köztársasági elnök „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett”.

*rögtön meg kéne szöveg szerint is jeleníteni. Ezzel kezdődne. Azon túl ez az államfő miniszteri ellenjegyzéssel egy csomó kinevezést megtenne. Ezek közé beletartozik a nagykövetek küldése, tábornokok kinevezése, államtitkárok kinevezése ... A magyar hagyományok... természetesen tovább kell őket fejleszteni. Ezen túl ez az államfő kinevezné a miniszterelnököt, természetesen a szokásjog szerint ez a kinevezés a legerősebb pártot illeti meg. A választásokon győztes pártot illeti meg. És természetesen azt jelenti, hogy ennek a pártnak utána bizalmat kell szereznie a parlamentben. Én a '46. évi I-esből azt a két elemet, mely szerint az államfő egyszer visszaküldheti a törvényeket, nem fogadnám el, de ezen az SZDSZ, azt hiszem, tud gondolkodni – az egyszer visszaküldésnek a kérdésén –, de személy szerint én ennek nem volnék híve ... Ja igen, a fegyveres erők, a hadsereg parancsnoka. Szerintem az a helyes megoldás – ez személyes meggyőződése – de ezt megtanácskoznánk egymás között, hogyha ennek komoly tárgyalási alapként jelent... Hogy jobb, hogyha a hadsereg főparancsnoka egy olyan személy, aki közvetlenül felelős a parlamentnek – minden egyes döntésében felelős –, és ez Magyarországon a miniszterelnök volna. De úgyis ez egy legfőbb hadúri tisztséget jelentene, ami természetesen csak ellenjegyzéssel gyakorolható...*

Antall József: *Akkor mindegy, ha ellenjegyzéssel gyakorolhat, akkor úgyis...*

Tölgyessy Péter: *Mondjuk, szükséghelyzet esetén okozhat gondokat, mikor a honvédelmi tanácsnak ő volna az elnöke, és akkor...*

Antall József: *Jelenleg ki a hadsereg főparancsnoka?*

Tölgyessy Péter: *Az az igazság, hogy ... ezt megkérdeztük az MSZMP-től, és ők azt mondták, hogy “M”-es jogszabály<sup>109</sup> vonatkozik erre ... és némi eufémiával megmondták, hogy ez a főtitkár...*

Tölgyessy Péter: *... Kérdezni szeretnék valamit. Tehát a Demokrata Fórum a maga részéről el tudná fogadni a 46. évi I-est úgy, ahogy van, tehát a parlament által választott államfőt és azokkal a jogkörökkel, minden változtatás nélkül?*

<sup>109</sup> Az „M” a mozgósítás rövidítése, s olyan „belső jogszabályt” jelöl, amelyet nem hirdettek ki, nem hoztak nyilvánosságra.

Antall József: *A hadsereg főparancsnokságával kiegészítve, mert ... a Szövetséges Ellenőrző Bizottság '46-ban nem engedte ezt egyértelműen belevenni a 46:I-be, és ezért a katonai kérdés konfúzusan van benne megfogalmazva.*<sup>110</sup>

Ezzel el is érkeztünk a kerekasztal-tárgyalások köztársasági elnökkel kapcsolatos vitáinak egyik sarokpontjához, hiszen az idézett részletből is kitűnik, hogy a résztvevőket zavarta az MSZMP főtítkárának hadsereg-főparancsnoki felhatalmazása, különösen akkor, a rendszerváltás időszakában.

Az MSZMP és az EKA az 1946. évi I. tv. alapján azt kívánta alkotmányba foglalni, hogy a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, ám a HO ezt a funkciót a Minisztertanács elnökére akarta ruházni. Az NKA közép szintű politikai egyeztető bizottságának 1989. szeptember 11-i ülésén Somogyvári István megalapozott szakmai magyarázattal szolgált, melynek lényege a következő volt:

Az 1946. évi I. törvény is úgy rendelkezik, de miért rendelkezik úgy, és miért rendelkeznek az országok alkotmányai túlnyomó többségükben úgy, hogy az államfő legyen a fegyveres erők főparancsnoka? Elsősorban azért, mert a fegyveres erők főparancsnoklása nem egyeztethető össze pártpolitikai érdekek érvényesítésével, és nem kormányzati tevékenységet igénylő funkció, hanem a nemzet egységét kifejező funkció, amit az államfő testesít meg. A Minisztertanács elnöke a magyar jogrendszer szerint és a [kontinentális] jogrendszerek többsége szerint nem kiemelkedő jogosítványú személy, aki a Minisztertanács többi tagjához képest gyökeresen eltérő és kiemelkedő funkciót töltene be, hanem első az egyenlők között, bizonyos speciális és sajátos jogosítványokkal, de nem olyan kiemelkedő jogkörökkel. Az a konstrukció, amit mi közösen elfogadhatónak tartunk, az államfőt és a kormányt illetően olyan, [hogya] az Ellenzéki Kerekasztallal egyező véleményünk szerint a köztársasági elnök jogkörébe lehet csak adni ezt a jogosítványt.

<sup>110</sup> Az 1946:I. törvény 11. § (2) bekezdése: „A köztársasági elnök hadüzenetre, a hadiállapot beálltának megállapítására, békekötésre, a honvédségnek az ország határán kívül alkalmazására csak a Nemzetgyűlés előzetes felhatalmazásával jogosult.” – Ebből az látszik, hogy az elnöknek vannak jogai a hadsereggel kapcsolatban, de az nem szerepel benne, hogy ő lenne a főparancsnok... Erre utalt Antall József, amikor a Szövetséges Ellenőrző Bizottságot említette.

Természetes tehát, hogy az alkotmánymódosítási törvénytervezetek mindegyikében szerepel, hogy „A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka”.

Ámde ez a sajátos helyzet különös érvként szolgált azok számára, akik mielőbbi elnökválasztást akartak, mondván: „Ha van köztársasági elnök, akkor van hadsereg-főparancsnok. (Varga Csaba: *Így van, természetesen.*) Ha nincs köztársasági elnök, akkor a Grósz a hadsereg főparancsnoka. (Zsivaj. Közbeszólás: A Szűrös Mátyás.) Nem, nincs ilyen joga az országgyűlés elnökének. Nincs ilyen joga.”<sup>111</sup>

A főparancsnoki tisztség bele is került a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt módosító 1989. évi XXXI. törvény<sup>112</sup> 29. § (2) bekezdésébe, azonban ez komoly elvi kérdéseket is fölvetett, amelyekkel a kerekasztal-tárgyalások résztvevői nem számol(hat)tak előre. Annál is kevésbé, mert e törvény 40/B. § (3) bekezdése ekként rendelkezett: „A fegyveres erők irányítására – ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alkotmányban és külön törvényben meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács és az illetékes miniszter jogosult”.

„Furcsa” előírás, hogy „kizárólag” öt állami szerv jogosult a fegyveres erők (azaz a Magyar Néphadsereg és a Határőrség) irányítására; ez hamarosan komoly „hatásköri” konfliktushoz vezetett, amelynek feloldására „kizárólag” az Alkotmánybíróság rendelkezett jogi felhatalmazással; ő volt jogosult az Alkotmány értelmezésére.

Az erről szóló 48/1991. (IX. 26.) AB határozatból témánkat „kizárólag” a köztársasági elnökre vonatkozó megállapítások érdeklik. Ezek alapján

A) 3. a) Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatásköri szabály. Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni.

<sup>111</sup> Boross Imre felszólalása.

<sup>112</sup> Ezt a törvényt az Országgyűlés 1989. október 18-án fogadta el és 1989. október 23-án hirdették ki a Magyar Közlöny 1989. évi 74. számában.

*A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben, illetve a Határőrségben viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előjárója...*  
*b) A köztársasági elnök fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől; kinevezési és jóváhagyási jogosítványát ugyanazokkal a feltételekkel gyakorolja, mint az egyéb kinevezési, jóváhagyási és megerősítési jogköröket.*

*4. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköre. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontjában a „működés irányítása” az irányítási jogkörökből a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg; s a végrehajtó hatalommal kizárólagosan felruházott Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felöllel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe.*

Az államfő jogállásával kapcsolatban – s ezt az idézett alkotmánybíró-sági határozat is megerősíti, de maga az 1989. évi XXXI. tv. is így tartalmazza – különbséget kell tenni az elnök funkciója és hatásköre között.

A *funkció* az általános „alkotmányjogi jogállás része”, nem pedig hatásköri szabály, maga az Alkotmány is külön helyen rendelkezik róla a 29. §-ban: „(1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. (2) A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka” – a hatásköri előírások pedig később, a 30/A. §-ban találhatók.<sup>113</sup> (Az is igaz, hogy ilyen konstrukciót nem tartalmazott a mintaként alapul vett és állandóan emlegetett 1946. évi I. tv...)

A rendszerváltás idején az államfő jogállásával összefüggő másik, nagy érdeklődést kiváltott elvi kérdés az volt, hogy az elnök milyen mértékben részesül az állami főhatalom gyakorlásából, azaz *hol a helye a hatalommegosztás rendszerében*; a végrehajtó hatalom részének tekintendő-e, avagy külön, negyedik hatalmi ágnak; esetleg egyáltalán nem jelent önálló hatalmat.

<sup>113</sup> Ezekről, valamint a köztársasági elnök döntési hatásköreiről stb. részletesebben lásd a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot.

Ennek a kérdéskörnek megvannak az elméleti-történeti előzményei.

Talán még közjogi szakmai irodalomban általában járatos emberek közül is keveseknek ötlük eszébe *Benjamin Constant* (1767–1830) neve, pedig a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos elmélete jóval „finomabb” annál, mint amit a Montesquieu által kidolgozott „hatalmi triász” teóriája tartalmaz; az általa bő két évszázada írottak a mank is szolgálhatnak tanulsággal.

Constant lényegében *hat hatalmi ágot* különböztet meg, úgymint: (1) királyi hatalom; (2) egy állandó jellegű legfelsőbb képviseleti szerv (második kamara, főrendiház); (3) a változó közvéleményt kifejező, időről időre választott képviselőház; (4) végrehajtó hatalom; (5) bírói hatalom; (6) muni-cipális, azaz községi hatalom.<sup>114</sup>

Témánk szempontjából ezúttal az érdemel figyelmet, hogy a királyi hatalmat szigorúan elválasztja a végrehajtó hatalomtól és olyan semleges hatalomnak tekinti, amely ilyen jellegénél fogva képes öröködni a hatalmi ágak egyensúlya fölött mintegy „döntőbíróként”. *Bibó* ezt azzal magyarázza, hogy az európai alkotmányos élet gyakorlata a szabadság biztosítékát mindenkor a kormány megdönthetőségében, labilitásában látta, tartozott hozzá ehhez szükségképpen egy nem megdönthető vagy legalábbis nem megdöntésre szánt szimbolikus államfő, akár örökletes király, akár valami más, aki a kormánnyal szemben az állandóságot, a folytonosságot képviselte. Ezért a köztársasággá alakult európai államok is előbb-utóbb mind beillesztették alkotmányukba a király szerepét folytató államfőt, az elnököt is. Ennek az államfőnek a montesquieu-i funkciók egyikét sem lehetett tulajdonítani: törvényhozási szerepe, csakúgy, mint az angol királyé, minden vonalon vis-szaszorulóban volt, mindettől azonban nem vált végrehajtó szervvé, mert nagyon is világosan különbözött a kormánytól, hanem bizonyos szimboli-kus, regulatív, interimisztikus, válságáthidaló funkciót látott el. Mindeme nehézségek áthidalására látta szükségesnek Benjamin Constant a hatalmak montesquieu-i elméletét egy negyedik, *regulatív* hatalomnak a feltételezésével kiegészíteni.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Érdemes fölfigyelni arra, hogy Constant nem csupán horizontális, hanem vertikális (füg-gőleges) elválasztást is megfogalmaz, azaz a központi kormányzati és a helyi (municipá-lis) hatalmak elválasztását, amely azóta sem kapott elég hangsúlyt...

<sup>115</sup> BIBÓ ISTVÁN: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In *Válogatott tanulmányok* II. kötet, 383. s köv. p.

Ide tartozik, hogy a *kormányforma* kérdésének „hagyományos” felfogása szerint a köztársasági elnök a *prezidenciaális* rendszerben (mint pl. az USA) maga a végrehajtó hatalom kizárólagos birtokosa, a *félprezidenciaális*-ban (mint pl. Franciaország) pedig a kormánnyal együtt gyakorolja e hatalmat, emiatt mindkét esetben közvetlen részese a törvényhozás-végrehajtás állandó politikai küzdelmének.

A *parlamentáris* kormányformák sajátja viszont, hogy az államfő *nem részese a végrehajtó hatalomnak*. Ez a „semleges hatalom” képes távol tartani magát a parlament és a kormány napi csatáitól, ezen az alapon képes pl. hatékony alkotmányvédelmi funkciót is betölteni. – Ha pedig nincs része a „végrehajtásban”, *nem szükséges számára jogalkotó hatáskört* adni, amelynek éppen az a lényege, hogy a végrehajtás eredményes megvalósítása érdekében a jog erejével is érvényt tudjon szerezni akarátának.

Mivel a már idézett alkotmánybíróági határozat lényegében a köztársasági elnök és a Kormány hatásköri vitájából indult, az Alkotmánybíróóság állást foglalt a hatalommegosztással kapcsolatos kérdésben is:

*A Kormánynak a 35. § (1) bekezdés a) és b) pontjában megjelölt hatásköre általában felöleli a végrehajtó hatalom teljes tevékenységét. A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.*

Már szóba került, hogy az igazságügyi miniszter az 1989. március 8-i országgyűlési bevezetőjében (az Alkotmány szabályozási elveinek ismertetésekor) valamiféle „közepesen erős” köztársasági elnöki intézmény bevezetését körvonalazta, amelyhez az állampolgárok által történő, közvetlen választását társította.

Az „erős, vagy közepesen erős” meghatározás a rendszerváltás idején a köznyelvben általánosan használt terminológia része volt, ám semmiképpen

sem illetett egy igazságügyi miniszter parlamenti szókészletébe. Ez hamarosan szakmai kifogás formájában hangot is kapott:

*Az alkotmánykoncepció két szélső „megoldás” közötti arany középutként úgymond „közepesen erős” államfői intézmény bevezetését javasolja. Ez a megfogalmazás a laikus közönség számára súlyosan megtévesztő lehet. Ugyanis megítélésem szerint alapvetően csupán kétféle államfői tisztségről beszélhetünk:*

*– az elnök vagy pusztán reprezentatív személyiség, aki felette áll a politikai csatározásoknak;*

*– vagy olyan államfő, aki cselekvő részese a politikacsínálásnak.*

*Korántsem csupán az államfő formális hatáskörének a terjedelme a fontos, hiszen a politizáló elnök, legyenek bár nagyon erős vagy esetleg némileg gyengébb jogosítványai, mindenképpen a végrehajtó hatalom feje, a kormányzat aktív irányítója.*<sup>116</sup>

A miniszteri indokolással más szempontból is csak részben lehet egyetérteni.

Az elnök „erejét” különböző szempontok szerint lehet megítélni. Lehet személyiségére, karakterére, lehet társadalmi elfogadottságára tekintettel stb.,<sup>117</sup> de ezek most – mivel nem közjogi problémák –, kívül esnek vizsgálódási körünkön.

Az, hogy egy elnök a *közjogi helyzetét* illetően „erős”, „közepesen erős”, vagy éppen „gyenge”-e, *nem a megválasztásának módjától, hanem hatáskörének alkotmányi rögzítésétől* függ (tegyük hozzá: ez csak *jogállami keretek* között igaz), mert ez határozza meg teljes mozgásterét az államszervezeten belül, a szuverenitásból folyó jogok gyakorlásában, sőt, a külkapcsolatokban betöltött tényleges szerepét illetően is.

<sup>116</sup> Vö. TÖLGYESSY PÉTER (Szabad Demokraták Szövetsége): A végrehajtó hatalom szervei: az államfő és a kormány. In Az államfő és a kormány \* Az igazságszolgáltatás és az ügyészség. I. m. 25. p. – Itt kell megjegyezni, hogy a szerző téved, hiszen az államfő nem szükségképpen feje, de még az is lehet, hogy egyáltalán nem is részese a végrehajtó hatalomnak (amint erre a hatásköröket is értelmező alkotmánybíróági határozat is kitért).

<sup>117</sup> Egy, a munkássága és személyisége által egyaránt népszerű államfő napjainkban sokat tehet az állam és polgárai közötti közmegegyezés javára. – Utalás az államfő „morális” erejére. Vö. BOGDÁN TIBOR (Igazságügyi Minisztérium): A köztársasági elnök és a kormány. In Az államfő és a kormány \* Az igazságszolgáltatás és az ügyészség. I. m. 4. p.

Persze, a választás módjának is van jelentősége, ám az főleg az általános morális–politikai megítélését, a tisztség társadalmi presztízsét határozza meg, illetőleg befolyásolja. Nagyobb jelentőségűnek, erkölcsi értékűnek azt az államfőt tartják a polgárok, akinek megválasztásában maguk is részt vehettek, közvetlenül szavazhattak rá; ennek révén inkább érzik „magukénak”, mint azt, akit tőlük távol, a parlament választott.

Ámde a morális–politikai súly és a tisztség tényleges közjogi befolyása, jelentősége közel sem azonos értékek; a „középerős” vagy a „gyenge” pedig inkább erkölcsi, azaz alkotmányjogilag csak viszonylagosan értékelhető kategóriák.

Csak hogy a köztársasági elnök közjogi súlya egyáltalán nem a polgárok „érzéseitől” függ, hanem attól, hogy az *alkotmány hogyan szabályozza* funkcióit, milyen terjedelemben állapítja meg hatásköreit, mennyiben korlátozza önálló döntési lehetőségeit stb.

a) *Jogalkotó hatáskör.* – Az, hogy a rendszerváltás során egyértelmű konszenzus volt abban, hogy szűnjön meg az az abszurd helyzet, hogy a NET (illetve az azt felváltó köztársasági elnök) ne legyen jogosult az *Országgyűlés helyettesítésére*, azt is előre sejteni engedte, hogy az *elnöknek nem lesz jogalkotó hatásköre*. A NET-nek ez a hatásköre (azaz törvényerejű rendelet kibocsátásának a joga) éppen a helyettesítés közvetlen folyománya volt, emiatt ez a „jogutód” államfőt már nem illette meg. – A jogalkotó hatáskör hiánya tehát semmiképpen az államfő tisztség „erős” vagy „gyenge” jellegével függ össze! (Persze, a végrehajtó hatalom híján egyébként sem illelné meg jogszabály kibocsátásának joga...)

A pontosság kedvéért azonban hozzá kell tennünk, hogy az elmondottak némi finomításra szorulnak: a köztársasági elnököt ugyanis igen szűk körben ugyan, de megilleti az Országgyűlés helyettesítésének joga, és ilyenkor jogalkotó hatásköre is van. Az 1989. évi XXXI. törvény ezt így határozza meg: „19/C. § (1) A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról. (2) A szükségállapot idején a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be.”

b) *Miniszteri ellenjegyzés.* – A „közjogi súly” másik mutatója az, hogy a köztársasági elnök milyen terjedelemben rendelkezik önálló döntési hatáskörrel.

Az alkotmányos monarchiákban a király hatalma eredetileg szinte korlátlan volt, semmiféle jogi kontroll nem létezett fölötte. Sérthetlensége és felelőtlensége a parlamentet arra „késztette”, hogy valamilyen módon próbálja megteremteni a felelősségre vonás lehetőségét az eredetileg „felelőtlen” uralkodóval szemben – ekkor született meg a „*miniszteri felelősség*” intézménye, amelynek lényege: a király (az államfő) minden intézkedése csak akkor érvényes és hajtható végre, ha azt a miniszterelnök, vagy valamelyik miniszter ellenjegyezte (azaz tudomásul vette, aláírta). Formális jogi magyarázata az volt, hogy a miniszter ezzel „átvállalja a felelősséget” a királytól, de valójában a hatalmának korlátozása volt a cél.

A miniszteri felelősség intézménye később is megmaradt, sőt ki is bővült: a parlament irányában, valamint a kormány felelősségével (vö. „felelős ministerium – felelős kormány”).<sup>118</sup>

A miniszteri ellenjegyzés tehát ma is az államfő hatáskörének korlátozását jelenti. Azt, hogy az alkotmányban rögzített hatásköreit gyakorolhatja ugyan, ám az e téren hozott döntései csak akkor „érvényesek”, csak akkor hajthatók végre, ha azt az előírt módon a miniszterelnök, vagy az illetékes miniszter ellenjegyezte.

Van-e még mindig értelme az ellenjegyzésnek, ha úgylis annak a miniszternek a „jóváhagyása” kell, aki az előterjesztést benyújtja az államfőnek?<sup>119</sup> Ha az elnök aláírja a javaslatot, miért ne adná ellenjegyzését a miniszter? Akkor a köztársasági elnök szerepe mindössze a pecsételés? – Ha nem ő dönthet ténylegesen, akkor ezeket a hatásköröket nem kellene-e átadni azoknak (pl. minisztereknek), akik ellenjegyezni jogosultak...? – Csak nem azért maradt meg, mert az 1946. évi I. törvény 12. § (1) bekezdése is kimondta, hogy „A köztársasági elnököt megilleti az államfő kegyelmezési joga...” (tehát egyidejűleg azt is deklarálta, hogy e hatáskör az államfői tisztséghez kapcsolódik)?

<sup>118</sup> A miniszteri felelősség intézményének alapos, részletes elemzésétől ezúttal eltekintünk, csak annyiban ismertetjük, amennyiben szükséges a rendszerváltás, a köztársasági elnök hazai bevezetésének kapcsán.

<sup>119</sup> A kérdésben szereplő állítás nem minden esetben igaz. Van ugyanis olyan eset, amikor az államfő döntését „jóváhagyó” (ellenjegyző) miniszter személye nem azonos az elé javaslatot terjesztő személlyel, mégpedig az egyéni kegyelmezési jog gyakorlása során. Ekkor lehetséges, hogy a javaslatot a legfőbb ügyész terjeszti a köztársasági elnök elé (vádirat benyújtása előtt, eljárási kegyelem esetén), ám a jóváhagyó döntést ilyenkor is az igazságügyi miniszter ellenjegyzése teszi érvényessé, végrehajthatóvá.

Hogy miért él még mindig ez az intézmény? – Ehhez az államfő általános közjogi helyzetét kell értenünk.

A korábban idézett alkotmánybíróági határozat-részben szerepel az a mondat, hogy „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van”, mint ahogy az alkotmánytervezetekben és -javaslatban is megtalálható, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök...” – Ennek a látszólag deklaratív rendelkezésnek komoly alkotmányjogi jelentősége van.

A király volt eredetileg az állam képviselője, „megtestesítője”, sok jogot „ilyen minőségében” gyakorolt (az állam képviselete, követküldés és -fogadás, kinevezés, kitüntetés, kegyelmezés, „alattvalóvá fogadás”, azaz a mai „honosítás”, a „legfőbb hadúr” stb.). Pl. a bírák, a tábornokok vagy az egyetemi professzorok kinevezése nem azt jelenti, hogy ő tudja, ki a legjobb jogász, a legbátrabb katona vagy a legnagyobb tudós, hanem az adott cím legmagasabb állami elismerését, presztízsét jelzi. – Mivel a köztársasági elnök a „köztársaság királya”, ezért illetik meg őt a „hagyományos államfői jogok” (lásd – mutatis mutandis – a felsoroltakat), ezért lenne hiba azokat, csak mert ellenjegyzéssel gyakorolhatók, elvonni az elnök hatásköréből. Az elnök ezekben az esetekben „az állam megtestesítője”.

Kétségtelen azonban, hogy az ellenjegyzés „korlátozza” a köztársasági elnök hatáskörét, ám ez csak a parlamentáris kormányforma „keretein belül” értelmezhető, azaz ott, ahol az államfő ténylegesen, *per definitionem* sohasem lehet olyan „erős”, mint pl. a prezidenciális vagy a félprezidenciális kormányforma esetén, ezért volt sajátos az a vita, amely az erős–félerős–gyenge köztársasági elnöki intézményről szólt...

Az MSZMP és az EKA álláspontjának markáns összefoglalása található az *NKA középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. augusztus 30-i ülésén* elhangzott felszólalásokban.

Az MSZMP törekvése az volt, hogy az államfő jogköre a két – a világ alkotmányaiból ismert – szélső megoldás között helyezkedjen el: se nem reprezentatív típusú, se nem prezidenciális típusú államfő legyen, hanem a kettő között kialakított olyan jogkör, amely egyrészt megfelelő jogosítványokat ad az államfőnek arra, hogy a parlament és a kormány közötti funkciózavarok feloldására képes legyen; ugyanakkor megfelelő módon garanciát kell teremteni az alkotmányban arra, hogy az államfő ne nőhessen egyéb hatalmi ágak, tehát sem a kormány, sem az Országgyűlés fölé. Ne lehessen semmiféle alkotmányos lehetőség arra, hogy egy egyszemélyi diktatúra az államfő által kialakulhasson...

Az MSZMP által javasolt államfő nem azonos a világ alkotmányaiban általánosan elterjedt államfői funkcióval, mert ez az államfő nem a végrehajtó hatalom fejeként funkcionálna, tehát nem lenne része a végrehajtó hatalomnak, hanem egy modern, többpólusú államhatalmi ágak rendszerében, ahol már nem három pólusról van szó, hanem sokkal többről, ott önálló pólusként, a kormány és a parlament között helyezkedik el, tehát sem a parlamentnek nem része az államfő – mint a jelenlegi alkotmányos konstrukcióban az Elnöki Tanács –, sem a kormányzatnak, a végrehajtó hatalomnak nem részese, mint egyébként a világ sok alkotmányában.<sup>120</sup>

Az MSZMP koncepciója tipikusan a klasszikus parlamentáris kormányforma államfőjének intézményét tartalmazza: érvényesül a hatalmi ágak elválasztásának elve; a köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak; megfelelő garanciák legyenek arra, hogy az államfő ne kerülhessen indokolatlan túlsúlyba a közhatalom más résztvevőivel szemben stb.

Az EKA ezzel szemben kizárólag a történeti előzményekre alapozta álláspontját.

Ennek megfelelően a köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul;

a) kiegészítve az 1946. évi törvénycikk 11. § (2) bekezdését a hadsereg főparancsnoki jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;

(Az 1946. évi I. törvénycikk korlátozottan intézkedett a hadsereg főparancsnoklásáról – korábbi alkotmányjogi kifejezéssel élve legfőbb hadúr, elsősorban monarchiákban –, tekintettel arra, hogy 1946-ban Magyarország nemzetközi jogi értelemben is megszállt ország volt. Ennek következtében korlátozott lehetett csak az elnök jogköre a hadsereg főparancsnoklását illetően.)

b) továbbá azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra – ennek záradékként való közlésével;

c) továbbá addig – tehát az elnök megválasztásáig – az 1946. évi I. törvénycikk (2) és (3) bekezdése alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői jogkört.

Tehát ez azt jelenti, hogy az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartják elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben

<sup>120</sup> Az MSZMP álláspontját Somogyvári István ismertette.



kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja a hatalmát.<sup>121</sup>

Az EKA koncepciója elismerésre méltó módon megkülönböztetett figyelmet fordított a történeti hagyományokra, ám nem vette számításba azokat az elemeket, amelyek a XX. század végére kialakultak a kormányzati rendszert illetően.

A XIX. század közepén a hatalmi berendezkedés lényegében a király (az államfő) szinte kizárólagosan erős hatalmán alapult, beleértve azt is, hogy ő volt a végrehajtó hatalom egyedüli birtokosa, aki ezt a hatalmat az „ő(felsége) kormánya” segítségével gyakorolta (azaz a kormány nem jelentett önálló hatalmi tényezőt, hanem a királynak mintegy „eszköze” volt a végrehajtásban). A XX. századra ez a felfogás gyökeresen átalakult, hiszen a kormány ekkorra nem az államfő végrehajtói akaratát érvényesítette, hanem vagy maga lett a végrehajtó hatalom birtokosa (lásd a parlamentáris köztársasági kormányformát), vagy pedig a köztársasági elnökkel együtt (egymás mellett) gyakorolja a végrehajtó hatalmat, úgy, ahogy az adott ország alkotmánya osztja meg a végrehajtó hatalmat az államfő és a kormány között (lásd a félprezidenciaális kormányformát). – Az EKA tehát olyan kormányzati rendszerre tett javaslatot, amely a választott köztársasági elnököt abba a közjogi pozícióba akarta helyezni, amely egy évszázaddal korábban valamely dinasztia tagjaként uralkodó monarcha alkotmányos helyzetét jellemezte, ami a XX. század utolsó éveiben már némi anakronizmust jelentett...

A HO is kidolgozta a köztársasági elnökre vonatkozó koncepcióját, amely szintén markánsan tér el az előbbiektől. Ennek lényege:

Az államfői jogkör ideiglenes gyakorlását az ideiglenes egyszemélyű államfő vagy az 5 fős államfői kollégium egy tagja rotációs rend alapján látja el (az államfői kollégium ezen kívül nem működik testületként: az államfői jogok konkrét gyakorlása mindig a soros elnök kizárólagos feladata).

Az államfőt általános, közvetlen és titkos választáson választják meg. Megbízatása a parlament által elfogadott alkotmány rendelkezései szerint megválasztott új államfő beiktatásáig terjed. A választáson jelöltet állíthatnak a pártokon és társadalmi szervezeteken kívül eseti választási tömörülések és meghatározott számú állampolgár is.

Az államfői tisztséggel illetve államfői kollégiumban való részvétellel összeférhetetlen a vezető állami tisztségek és a pártfunkciók betöltése.

<sup>121</sup> Az EKA álláspontját Antall József ismertette.

Az államfői jogok:

- az általános választások kiírása,
- törvények kezdeményezésének joga,
- nemzetközi szerződések megkötésének és megerősítésének joga,
- az MT előterjesztése alapján kinevezi az államtitkárokat, tábornokokat és hivatásos bírókat, valamint a törvény alapján meghatározott fontosabb megbízatású állami alkalmazottakat,
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és követeket,
- kitüntetések adományoz, illetve viselésüket engedélyezi,
- gyakorolja az egyéni kegyelmezési jogot,
- kormányalakítási megbízást ad,
- védelmezi az önkormányzatok jogait,
- háború, háborús veszély vagy az ország biztonságát fenyegető rendkívüli veszély megállapításáról az államfő vagy MT elnökének előterjesztése alapján az államfő és az MT együtt dönt. A rendkívüli állapot megállapítása esetén létrehozzák az Államtanácsot, amely egyidejűleg gyakorolja az MT és az államfő jogköreit, továbbá mindazokat a jogköröket, amelyeket a törvény a Honvédelmi Tanácsra ruházott eddig. Az Államtanács ülésein az államfő elnököl és szavazati jog illeti meg,
- dönt mindazokban az ügyekben, melyet külön törvény korábban az Elnöki Tanács hatáskörébe utalt,
- kezdeményezheti az Országgyűlés összehívását,
- a hatáskörébe utalt kérdésekben államfői rendelkezéseket bocsát ki és gondoskodik azok kihirdetéséről.

Az államfő ellen büntetőeljárás hivatali ideje alatt csak a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatt indítható. Ellene egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatási idejének lejártá után lehet indítani. A hivatalban levő államfő elleni büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a hozzájárulás szükséges. A szavazás titkos.

Az Országgyűlés határozatától a büntetőeljárás befejezéséig az államfő feladatkörét nem gyakorolhatja. A büntetőeljárásban a vádat a legfőbb ügyész képviseli. A cselekmény elbírálása a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa hatáskörébe tartozik. A Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsának a bűncselekmény elkövetését megállapító ítéletének jogerőre emelkedésének

napján az államfői megbízatás megszűnik. Az államfővel szemben egyébként a Büntető Törvénykönyvben meghatározott bármely büntetés és intézkedés alkalmazható.

A HO koncepcióján kezdettől fogva végighúzódtott az „5 fős államfői kollégium” gondolata, amely a korábbi „kollektív államfő” (NET) léte és rossz emléke miatt nem számíthatott támogatásra, még kevésbé elfogadásra.

„Sajátos” felfogást tükrözött a korábbi „Honvédelmi Tanács” helyett az „Államtanács” felállítására irányuló javaslata is. Ebben lényegében semmi új nincs az elnevezés módosításán kívül a Honvédelmi Tanács jogállásához képest, sőt, még az által, hogy hatáskörébe csak az „MT és az államfő jogköreit” adná, az Országgyűlését nem, még megoldhatatlan közjogi helyzetet is előidézne.

A Honvédelmi Tanács/Államtanács létrehozásának éppen az az értelme, hogy rendkívüli állapot (háború, háborús veszély vagy az ország biztonságát fenyegető rendkívüli veszély) esetén pl. az Országgyűlést nem, vagy csak nagy nehézségek között lehetne összehívni, ami a halaszthatatlan döntések meghozatalát megnehezítené, netán lehetetlenné tenné, ezért kell egy kis létszámú, mozgékony, „ütőképes” testület a gyors, hatékony döntések meghozatalára. – És éppen az Országgyűlés változatlan pozícióban hagyása és hatáskörének változatlanul maradása miatt<sup>122</sup> vesztené teljes mértékben értelmét az említett új szerv létesítése rendkívüli helyzetben.

A HO koncepciójában vitatható pont az „államfői rendelkezések” kibocsátásának kérdése is. A felsorolt hatáskörök mindegyike tipikusan olyan, amely konkrét, egyedi döntést igényel, nincs tehát szükség a normatív jellegű „rendelkezés” kibocsátására irányuló felhatalmazásra, ami pl. a végrehajtott hatalom gyakorlásához nélkülözhetetlen jogosultság.

A következőkben – a köztársasági elnök megbízatásához hasonlóan – vessük össze a köztársasági elnök *jogállásának alakulását* is az alkotmány-módosító törvénytervezetek alapján.

<sup>122</sup> Az itt közölt alkotmánytervezetek mindegyike és a javaslat egyaránt tartalmazza azt, hogy rendkívüli jogrend esetén a Honvédelmi Tanács nem csupán a köztársasági elnök és a Minisztertanács hatásköreit veszi át, hanem az Országgyűlés által rá átruházott jogokat is – ami a HO tervezetéből kimaradt.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény – amelynek módosított és egységes szövegét az 1972. évi I. törvény állapította meg (a továbbiakban: Alkotmány) – a következők szerint módosul:

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                             | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                     | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. <sup>123</sup> | 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.           | 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. |
| (2) Az akadályoztatás tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                                                                              | (2) Az akadályoztatás tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                                                                         | (2) Az akadályoztatás tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                                                               |
| 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.      | 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt. | 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.        |

<sup>123</sup> Egyáltalán nem „mellékesen” kell megemlíteni, hogy bár súlyos hiba volt 1949-ben a NET felruházása az Országgyűlést helyettesítő joggal és a rendszerváltás valamennyi résztvevőjének minden törekvése arra irányult, hogy ez a helyzet szűnjön meg és a NET helyébe lépő egyszemélyi államfőnek már ne legyen ilyen felhatalmazása, valójában mégis megmaradt a köztársasági elnöknek az Országgyűlést helyettesítő joga – igaz, csak kivételes helyzetben: „ha az Országgyűlés ... akadályoztatva van”. Hozzá kell tenni, hogy ez a „helyettesítés” igen szigorú korlátok között érvényesül: nem jár a parlament helyett törvény-kibocsátási hatáskörrel (mint a NET-nek a törvényerejű rendelet kiadására), valamint az akadályoztatás tényének megállapítására sem ő jogosult [lásd a következő, (2) bekezdést].

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                              | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                               | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács elnöke továbbá a fegyveres erők és a rendőrség főparancsnoka a köztársasági elnök. <sup>124</sup> | (2) Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács elnöke, továbbá a fegyveres erők és a rendőrség főparancsnoka a köztársasági elnök.                                                   | (2) Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács elnöke, továbbá a fegyveres erők főparancsnoka a köztársasági elnök.                                    |
|                                                                                                                                                     | (4) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:<br>a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, <sup>125</sup><br>b) a köztársasági elnök jogait,<br>c) a Minisztertanács jogait. <sup>126</sup> | (4) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:<br>a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,<br>b) a köztársasági elnök jogait,<br>c) a Minisztertanács jogait. |

<sup>124</sup> Jóllehet az EKA a történeti hagyományokra (valamint az Szövetséges Ellenőrző Bizottság akadályozó tevékenységére) hivatkozva a köztársasági elnökről szóló kerekasztal-tárgyalások kezdetétől arra törekedett, hogy az államfő funkciói közé kerüljön be, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, az első (három) tervezetben mégis az szerepel, hogy a köztársasági elnök nem általában, hanem „csak” rendkívüli állapot idején főparancsnoka a fegyveres erőknek. Ez azért feltűnő, mert az idézett alkotmánybírószági határozat szerint is „az államfői és hadsereg főparancsnoki funkció között szoros történelmi kapcsolat van. A főparancsnokság tipikusan az uralkodói jogok része, és a köztársaságokban is általában az elnöki jogok közé tartozik”. Mindazonáltal ez a (rendkívüli állapot idején) főparancsnok éppen a rendkívüli állapot idején nem jogosult „a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről” dönteni [lásd az előző, 19/B. § (1) bek.] – Ugyancsak érdemes megemlíteni, hogy az első két tervezetben a köztársasági elnök még a rendőrség főparancsnoka is, ám ez a testület hamarosan ki is maradt ebből a „körből” (hiszen ennek funkciói, feladatai jellegükben térnek el a hadsereg és a határőrség teendőitől).

<sup>125</sup> Ne legyen félreértés: a Honvédelmi Tanács nem gyakorolja a köztársasági elnök és a Minisztertanács mellett az Országgyűlés jogait is, hanem az Országgyűlés hatásköréből csak azok kerülnek át a Honvédelmi Tanács hatáskörébe, amelyeket a parlament kifejezetten átruház rá.

<sup>126</sup> Az első tervezetből kimaradt a Honvédelmi Tanács hatáskörének alapvető alkotmányi szabályozása, s ez mindenképpen hiányosság, hiszen rendkívüli állapot idején különösen fontos a „rendkívüli” jogokkal felruházott szerv működési körének (terjedelmének) meghatározása.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                         | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                         | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                | (5) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben különleges intézkedéseket hozhat, egyes emberi, állampolgári jogok korlátozását rendelheti el, de az Alkotmányt nem változtathatja meg.                                                                                        | (5) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel. <sup>127</sup>             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                | (6) A rendkívüli állapot idején alkalmazandó részletes szabályokat törvény állapítja meg.”<br><i>Megjegyzés:</i> A felek az államfő hatáskörével kapcsolatban eltérő nézetet vallanak, ezért e § szövegében nem egyeztek meg.                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 22. § (2) Az Országgyűlés alakuló ülését – a választását követő egy hónapon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze; egyébként az Országgyűlés ülésszakának, és ezen belül az egyes üléseknek az összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik.                | 22. § (2) Az Országgyűlés alakuló ülését – a választást követő egy hónapon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze; egyébként az Országgyűlés ülésszakának, és ezen belül az egyes üléseknek az összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik.                    | 22. § (2) Az Országgyűlés alakuló ülését – a választást követő egy hónapon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze; egyébként az Országgyűlés ülésszakának, és ezen belül az egyes üléseknek az összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik.                    |
| (3) A köztársasági elnök, a Minisztertanács, továbbá a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás okát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. | (3) A köztársasági elnök, a Minisztertanács, továbbá a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. | (3) A köztársasági elnök, a Minisztertanács, továbbá a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                   | (4) A köztársasági elnök az Országgyűlés ülését egy ülésszak alatt egy alkalommal – legfeljebb harminc napra – elnapolhatja. <sup>128</sup>                                                                                                                                       |

<sup>127</sup> Ez az előző tervezet „nagyvonalú” rendelkezésének („különleges intézkedések”) pontosabb előírása, ugyanígy pontosít az Alkotmánnyal kapcsolatban is: nem csak nem változtathatja meg, de nem is függesztheti fel...

<sup>128</sup> Az államfő parlament-elnapolási joga mindig komoly potenciális hatáskörnek számított. Itteni megjelenése (az előző két tervezetben még nem szerepelt) mutatja, hogyan alakítják a kerekasztal-tárgyalások a köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozását.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.                                                                                                                                                                                                                                    | 25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.                                                                                                                                                                                                                                                                      | 25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.                                                                            |
| (3) Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA és a HTF ellenzik illetőleg azt, hogy az államfőnek a törvények kihirdetésével kapcsolatosan jogosítványai legyenek. Ezért az Alkotmány 25. § (3) bekezdése és a 26. §-a javasolt szövegével nem értenek egyet. <sup>129</sup> | (3) Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek.<br><i>Megjegyzés:</i> Az EKA és a HTF ellenzik a köztársasági elnök intézményének felállítását, illetőleg azt, hogy az államfőnek a törvények kihirdetésével kapcsolatosan jogosítványai legyenek. Ezért az Alkotmány 25. § (3) bekezdése és a 26. §-a javasolt szövegével nem értenek egyet. | (3) Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek.                                                                                                     |
| 26. § (1) A törvény kihirdetéséről – annak kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.                                                                                                                                                         | 26. § (1) A törvény kihirdetéséről – annak kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.                                                                                                                                                                                           | 26. § (1) A törvény kihirdetéséről – annak kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni. |
| (2) Ha köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt indoklással ellátva visszaküldi az Országgyűlésnek.                                                                                                                                                                                                                | (2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt indoklással ellátva visszaküldi az Országgyűlésnek.                                                                                                                                                                                                                                                | (2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.                        |

<sup>129</sup> Nyilvánvalóan pontatlan megfogalmazás! Az EKA és a HO nem általában ellenzi „a köztársasági elnök intézményének felállítását”, hanem csak az általános parlamenti választások előtti bevezetését ellenzik.

<sup>130</sup> Ebben a rendelkezésben a köztársasági elnök fontos speciális joga, a politikai vétő jelenik meg. Ez abban különbözik a (4) bekezdésben szabályozott ún. alkotmányossági vétőtől, hogy itt nincs szükség az alkotmányellenesség gyanújára, elegendő, ha az államfő „nem ért egyet” a törvénnyel. Közismert, hogy a jogban a kijelentő mód *használatát kötelezettséget* jelent (itt pl. visszaküldi = köteles visszaküldeni), a harmadik tervezet azonban a köztársasági elnöknek mérlegelési jogot ad, mert nem teszi kötelezővé a visszaküldést; ugyanitt nem is „indokolást”, hanem mindössze „észrevételeinek közlését” írja elő.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                               | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                           | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és kihirdetni.  | (3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és kihirdetni. | (3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és tizenöt napon belül <sup>131</sup> kihirdetni. |
| (4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha azt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.                             | (4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha azt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.                            | (4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha azt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.                                                               |
| (5) Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, <sup>132</sup> egyébként köteles a törvényt aláírni és kihirdetni. | (5) Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és kihirdetni.               | (5) Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és kihirdetni.                                                  |

<sup>131</sup> Látszólag mindössze jelentéktelen pontosítás, pedig valójában fontos kiegészítés; mivel a törvény érvényességi kelléke a kihirdetés. a köztársasági elnök a kihirdetés késleltetésével hátráltathatná a törvény érvényesülését.

<sup>132</sup> Alkotmányellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság általában megsemmisíti a jogszabályt, itt azonban másról van szó. Ebben az esetben még nincs „jogszabály”, mert bár az Országgyűlés már elfogadta (megszavazta) a törvényjavaslatot, de a köztársasági elnök még nem hirdette ki, emiatt az Alkotmánybíróságnak nincs „megsemmisíthető jogszabálya”.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>27. § Az Országgyűlés tagjai a köztársasági elnökhöz, az Alkotmánybíróság elnökéhez és a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez kérdést, a Minisztertanács tagjaihoz, az országos hatáskörű szervek vezető államtitkárokhoz és a legfőbb ügyészhez interpellációt és kérdést intézhetnek, a feladatörükbe tartozó minden ügyben. Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az Országgyűlés előtt legkésőbb harminc napon belül választ adni.</p> <p><i>Megjegyzés:</i> Az EKA és a HTF nem ért egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság elnöke e §-ban fel legyen tüntetve. A HTF ellenzi továbbá, hogy az államfőhöz kérdést lehessen intézni, nem ért egyet továbbá az itt írt 30 napos határidővel. Az EKA ugyanakkor az államfővel szemben az interpelláció jogát is meg kívánja adni.<sup>133</sup></p> | <p>27. § Az Országgyűlés tagjai a köztársasági elnökhöz, az Alkotmánybíróság elnökéhez és a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez kérdést, a Minisztertanács tagjaihoz, az országos hatáskörű szervek vezető államtitkárokhoz és a legfőbb ügyészhez interpellációt és kérdést intézhetnek, a feladatörükbe tartozó minden ügyben. Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az Országgyűlés előtt legkésőbb harminc napon belül választ adni.</p> <p><i>Megjegyzés:</i> Az EKA és a HTF nem ért egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság elnöke e §-ban fel legyen tüntetve. A HTF ellenzi továbbá, hogy az államfőhöz kérdést lehessen intézni, nem ért egyet továbbá az itt írt 30 napos határidővel. Az EKA ugyanakkor az államfővel szemben az interpelláció jogát is meg kívánja adni.</p> | <p>27. § Az Országgyűlés tagjai a köztársasági elnökhöz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez kérdést, a Minisztertanács tagjaihoz, a Minisztertanács bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez interpellációt és kérdést intézhetnek, a feladatörükbe tartozó minden ügyben. Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az Országgyűlés előtt legkésőbb harminc napon belül választ adni.</p> |
| <p>28. § (1) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>28. § (1) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>28. § (2) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>133</sup> Ebben a §-ban egy igen súlyos elvi probléma jelenik meg: a parlamenti ellenőrzés kérdése, nevezetesen az, kit jogosult ellenőrizni az Országgyűlés. (Az Alkotmánybíróság elnökének, a Legfelsőbb Bíróság elnökének helyzetét most nem vizsgáljuk, csupán annyit jegyzünk meg, hogy ők – akár közvetett módon is – a parlamenttől kapják megbízásukat.) A köztársasági elnököt e tervezet szerint közvetlenül a választójogosult állampolgárok választják, munkáját ellenőrizni is ők jogosultak, a parlamenti képviselőket tehát nem illeti meg ez a jog, tehát az ellenőrzési jog egyik formája, a kérdés joga sem. Még kevésbé az interpellációs jog, amely „súlyosabb” a kérdésnél (a kérdés csupán „információra” irányul, az interpelláció ennél komolyabbat, „magyarázatot” követel). – A HONAK a 30 napos határidő ellenzésében is igaza van, mert az Országgyűlés ülésszakainak időbeosztása miatt ez a határidő objektíve sem tartható...

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>A/Változat</p> <p>(2) A köztársasági elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés egy év alatt legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak. Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a Minisztertanács elnökének és az Országgyűlés elnökének a véleményét.</p> <p>B/Változat</p> <p>(2) A köztársasági elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, az Országgyűlés megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, és negyven napon belül nem választ új kormányt. Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a Minisztertanács elnökének és az Országgyűlés elnökének a véleményét.</p> <p><i>Megjegyzés:</i> A HTF az Országgyűlés feloszlatai jogával nem ért egyet,<sup>134</sup> ezért a 13-14. §-ok rendelkezései között az erre vonatkozó részeket elhagyni javasolja.</p> | <p>A/Változat</p> <p>(2) A köztársasági elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés egy év alatt legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak. Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a Minisztertanács elnökének és az Országgyűlés elnökének a véleményét.</p> <p>B/Változat</p> <p>(2) A köztársasági elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, és negyven napon belül nem választ új kormányt. Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a Minisztertanács elnökének és az Országgyűlés elnökének a véleményét.</p> <p><i>Megjegyzés:</i> A HTF az Országgyűlés feloszlatai jogával nem ért egyet, ezért a 13-14. §-ok rendelkezései között az erre vonatkozó részeket elhagyni javasolja.</p> | <p>(3) A köztársasági elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha a) az Országgyűlés egy év alatt legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak; b) az Országgyűlés megvonja a bizalmat a Minisztertanácsból, és negyven napon belül nem választ új kormányt.</p> <p>(4) Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a Minisztertanács elnökének és az Országgyűlés elnökének a véleményét.</p> <p><i>Megjegyzés:</i> A HTF az Országgyűlés feloszlatai jogával nem ért egyet, ezért a 14-15. §-ok rendelkezései között az erre vonatkozó részeket elhagyni javasolja.</p> |

<sup>134</sup> Az államfő parlamenti-feloszlatai jogát elvileg aligha lehet vitatni. A köztársasági elnök „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett” [lásd a 29. § (1) bek.], ebbe pedig a legszorosabban beletartozik a kormány működése fölötti „örkődés” is, ami alatt az is értendő, hogy ha huzamosabb ideig (pl. negyven napig) nincs az országnak kormánya, a köztársasági elnöknek legyen lehetősége (joga) intézkedni ennek megszüntetése érdekében. (Nem közjogi jellegű megfontolás ugyan, ám közjogi hatása is lehet, hogy ha az elnök jogosult az Országgyűlés feloszlataira, a képviselők – tartva a feloszlatastól – könnyebben hajlandók elkerülni a kormány nélküli ilyen helyzet bekövetkezését...)

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                     | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                   | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 28/A. § (3) A feloszlott vagy feloszlatott Országgyűlést a köztársasági elnök háború vagy az ország biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet esetén ismét összehívhatja. <sup>135</sup> Megbízatásának meghosszabbításáról az Országgyűlés maga határoz. | 28/A. § (3) A feloszlott vagy feloszlatott Országgyűlést a köztársasági elnök háború vagy az ország biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet esetén ismét összehívhatja. Megbízatásának meghosszabbításáról az Országgyűlés maga határoz. | (3) A feloszlott vagy feloszlatott Országgyűlést a köztársasági elnök hadiállapot, háborús veszély vagy az ország alkotmányos rendjét súlyosan veszélyeztető helyzet esetén ismét összehívhatja. Megbízatásának meghosszabbításáról az Országgyűlés maga határoz.                                                                                                                                                                                                        |
| 29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki az Alkotmányban megállapított hatáskörében gyakorolja az államfői jogokat, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. <sup>136</sup>                                            | 29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki az Alkotmányban megállapított hatáskörében gyakorolja az államfői jogokat, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.                                            | 29. § Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki az Alkotmányban megállapított hatáskörében gyakorolja az államfői jogokat, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| (2) A köztársasági elnököt feladata ellátásában alelnök segíti. Az alelnök a köztársasági elnök megbízása alapján eljár egyes ügyekben, átmeneti akadályoztatása esetén pedig helyettesíti az elnököt.                                                     | (2) A köztársasági elnök feladata ellátásában alelnök segíti. Az alelnök a köztársasági elnök megbízása alapján eljár egyes ügyekben, átmeneti akadályoztatása esetén pedig helyettesíti az elnököt.                                        | 29/D. § (1) A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, <sup>137</sup> azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett nem küldhet meg; az Országgyűlést nem oszthatja fel és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. |
|                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                             | (2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, <sup>138</sup> és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>135</sup> Amint az államfő a parlament megbízatási idejét csak kivételes esetben jogosult megrövidíteni (feloszlatni), ám meghosszabbítani egyáltalán nem jogosult (legfeljebb összehívni, hogy meghosszabbításról maga az Országgyűlés döntsön).

<sup>136</sup> Ezek a köztársasági elnök funkciói. A funkció és hatáskör viszonyáról az alkotmánybírói határozat kapcsán szoltunk.

<sup>137</sup> Itt került be a tervezetbe, amit az EKA a kerekasztal-tárgyalások kezdetétől akart: a köztársasági elnököt szükség esetén az Országgyűlés elnöke legyen jogosult helyettesíteni.

<sup>138</sup> Ez a rendelkezés egyértelműen következik a hatalmi ágak elválasztásának elvéből. Mivel az Országgyűlés elnöke része a törvényhozó hatalomnak, a köztársasági elnök pedig egyetlen hatalmi ághoz sem tartozik, a két hatáskört egyidejűleg betölteni ezért összeférhetetlen helyzetet eredményezne.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30. § (1) A köztársasági elnök és az alelnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. A köztársasági elnök és az alelnök más kereső foglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. | 30. § (1) A köztársasági elnök és az alelnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. A köztársasági elnök és az alelnök más kereső foglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. | 30. § (1) A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. <sup>139</sup> A köztársasági elnök más kereső foglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. |
| (2) A köztársasági elnök és az alelnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                       | (2) A köztársasági elnök és az alelnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                       | (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                        |

<sup>139</sup> Ezen a helyen az általános összeférhetetlenségi szabályok fogalmazódtak meg. Ebben benne van az előbbi [29/D. § (2) bek-ben foglalt] tilalom is, ott azonban a „helyettesítő helyettesítő” helyzet szabályozásán van a hangsúly.



| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30/A. § (1) A köztársasági elnök a nemzetközi kapcsolatokban: <sup>140</sup><br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) ellátja a nemzetközi szerződések tekintetében a külön törvényben meghatározott feladatokat,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és a követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait. | 30/A. § (1) A köztársasági elnök a nemzetközi kapcsolatokban:<br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) ellátja a nemzetközi szerződések tekintetében a külön törvényben meghatározott feladatokat,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és a követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait. | 3/A. § (1) A köztársasági elnök<br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) ellátja a nemzetközi szerződések tekintetében a külön törvényben meghatározott feladatokat,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait,<br>e) kitér az országgyűlési és tanácsi választásokat,<br>f) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>g) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>h) kinevezi és felmenti – a Minisztertanács elnökének javaslatára – az államtitkárokat,<br>i) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyetteseit, a legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>j) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitüntetések,<br>k) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>l) dönt állampolgársági ügyekben,<br>m) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. |

<sup>140</sup> Praktikus, bár nem tipikus szabályozási mód, hogy – az első két tervezetben – az alkotmány a hatásköröket azonos jellegű csoportonként (lényegében funkcionként) sorolja föl.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet)                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | (2) A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéshez és rendelkezéshez – az a), h) és f) pontban foglaltak kivételével – a Minisztertanács elnökének vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges. <sup>141</sup> |
| (2) A köztársasági elnök az Országgyűléssel kapcsolatban:<br>a) kitér a képviselői választásokat,<br>b) összehívja az Országgyűlés alakuló ülését,<br>c) kérheti az Országgyűlés rendkívüli ülésszakának vagy ülésének összehívását,<br>d) az Alkotmányban meghatározott feltételek szerint feloszthatja az Országgyűlést,<br>e) a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést ismét összehívhatja,<br>f) törvényeket kezdeményez,<br>g) kihirdeti a törvényeket; a kihirdetésre megküldött törvényt megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek, illetőleg az alkotmányosság szempontjából véleményezésre megküldheti az Alkotmánybíróságnak,<br>h) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>i) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>j) javasolhatja az Országgyűlésnek valamely kérdésben népszavazás kinyitását. | (2) A köztársasági elnök az Országgyűléssel kapcsolatban:<br>a) kitér a képviselői választásokat,<br>b) összehívja az Országgyűlés alakuló ülését,<br>c) kérheti az Országgyűlés rendkívüli ülésszakának vagy ülésének összehívását,<br>d) Az Alkotmányban meghatározott feltételek szerint feloszthatja az Országgyűlést,<br>e) a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést ismét összehívhatja,<br>f) törvényeket kezdeményez,<br>g) kihirdeti a törvényeket; a kihirdetésre megküldött törvényt megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek, illetőleg az alkotmányosság szempontjából véleményezésre megküldheti az Alkotmánybíróságnak,<br>h) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>i) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>j) javasolhatja az Országgyűlésnek valamely kérdésben népszavazás kinyitását. |                                                                                                                                                                                                                                                             |

<sup>141</sup> Mivel a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget, intézkedései miatt nem mozgatható el tisztségéből, hatáskörének „korlátozása” érdekében alakították ki korábban a miniszteri ellenjegyzés intézményét, amelynek lényege: az államfő meghatározott intézkedései csak akkor érvényesek, ha azt az arra jogosult személyek ellenjegyzik, aláírásukkal ellátják. – Az ellenjegyzés „terjedelme” (az, hogy mennyi ügyben van szükség miniszteri „egyetértésre”, illetőleg mennyi ügyben dönthet „önállóan”, szabadon) mutatja az elnök tényleges, közjogi helyzetét, avagy „erejét”, amiről a rendszerváltás folyamatában anélkül folytak viták, hogy az erős–közepes–gyenge kategóriák tartalmát meghatározták volna. Az e tervezetben meghatározott ellenjegyzések terjedelme elég széles, ami azt mutatja, hogy a köztársasági elnök közjogi pozícióját a parlamentáris kormányformában egyébként megszokottnál is „korlátozottabbnak” kívánták megállapítani.

| 1989. augusztus 21.<br>(első tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1989. augusztus 28.<br>(második tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 4.<br>(harmadik tervezet) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| (3) A köztársasági elnök a Minisztertanáccsal kapcsolatban:<br>a) megbízást ad az általa kijelölt személynek a kormányalakításra,<br>b) kinevezi és felmenti – a Minisztertanács elnökének javaslatára – a minisztériumi és az országos hatáskörű szervet vezető államtitkárokat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | (3) A köztársasági elnök a Minisztertanáccsal kapcsolatban:<br>a) megbízást ad az általa kijelölt személynek a kormányalakításra,<br>b) kinevezi és felmenti – a Minisztertanács elnökének javaslatára – a minisztériumi és az országos hatáskörű szervet vezető államtitkárokat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                            |
| (4) A köztársasági elnök államfői jogkörében:<br>a) kitiízi a tanácsstagok választását,<br>b) javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a Legfőbb ügyész személyére,<br>c) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit, bíráit, és a többi hivatásos bírót, továbbá a Legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábormokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>d) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitüntetések, és kitiüntetések,<br>e) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>f) dönt az állampolgársági ügyekben,<br>h) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. | (4) A köztársasági elnök államfői jogkörében:<br>a) kitiízi a tanácsstagok választását,<br>b) javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a Legfőbb ügyész személyére,<br>c) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit, bíráit és a többi hivatásos bírót, továbbá a Legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábormokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>d) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitiüntetések, és kitiüntetések,<br>e) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>f) dönt az állampolgársági ügyekben,<br>h) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. |                                            |

\* \* \*

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                 | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. | 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. | 19/A. § (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. |
| (2) Az akadályoztatás tényét, továbbá a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                        | (2) Az akadályoztatás tényét, továbbá a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                        | (2) Az akadályoztatás tényét, továbbá a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésének indoklását az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg.                                           |
| 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.                                              | 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.                                              | 19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.                                              |
| (2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetői, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.    | (2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetői, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.    | (2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetői, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.    |
| 19/B. § (3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:<br>a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,<br>b) a köztársasági elnök jogait,<br>c) a Minisztertanács jogait.                                                                                           | 19/B. § (3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:<br>a) az Országgyűlés által rá ruházott jogokat,<br>b) a köztársasági elnök jogait,<br>c) a Minisztertanács jogait.                                                                                             | 19/B. § (3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:<br>a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,<br>b) a köztársasági elnök jogait,<br>c) a Minisztertanács jogait.                                                                                           |
| (4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.      | (4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.      | (4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.      |

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                                                                                             | (5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                                                                              | (5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 19/C. § (1) A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról. <sup>142</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                      | 19/C. § (1) A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról.                                                                                                                                                                                                                                                                      | 19/C. § (1) A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| (2) A szükségállapot idején a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. <sup>143</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                              | (2) A szükségállapot idején külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be.                                                                                                                                                                                                                                                                                | (2) A szükségállapot idején a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| (3) A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés, illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. <sup>144</sup> | (3) A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés, illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. | (3) A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés, illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. |
| (4) A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                                 | (4) A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                  | (4) A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága – meghosszabbítja.                                                                                                                                                                                                  |

<sup>142</sup> Mivel a szükségállapot idején a Honvédelmi Tanács gyakorolja a köztársasági elnök jogait, ezért indokolt külön felhatalmazni az államfőt a fegyveres erők alkalmazására.

<sup>143</sup> A köztársasági elnöknek normális helyzetben nincs jogalkotó hatásköre (ennek indokait/magyarázatát korábban ismertettük), szükségállapot idején azonban jogosult rendeletet kiadni (a rendkívüli intézkedések bevezetésére).

<sup>144</sup> A felfüggesztés jogi alapja az, hogy a Honvédelmi Tanács gyakorolja a köztársasági elnök hatáskörét is.

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (5) A szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. <sup>145</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | (5) A szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | (5) A szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| (2) A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka. <sup>146</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | (2) A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | (2) A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 29/D. § (1) A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhet meg, az Országgyűlést nem oszthatja fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. | 29/D. § (1) A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhet meg, az Országgyűlést nem oszthatja fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. | 29/E. § (1) A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhet meg, az Országgyűlést nem oszthatja fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. |

<sup>145</sup> A tervezetek hiányossága, hogy anélkül használják a hadiállapot, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kategóriáit, hogy annak fogalmát/tartalmát pontosan meghatároznák. – Ezek semmiképpen nem „részletes szabályok”, amelyek megállapítását a következő (19/D.) § alkotmányerejű törvényre utalta...

<sup>146</sup> Az első három tervezettől eltérően itt már a köztársasági elnök általános funkciói között található a fegyveres erők főparancsnoki felhatalmazása – az nem csupán a rendkívüli jogrend idejére szól.

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | (2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | (2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 30. §. (1) A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 30. § (1) A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 30. § (1) A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | (2) A köztársasági elnök tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét alkotmányerejű törvény állapítja meg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 30/A. § (1) A köztársasági elnök<br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) megköti vagy jóváhagyja a Minisztertanács által előkészített, illetőleg megkötött nemzetközi szerződéseket; ha azonban a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez, illetőleg jóváhagyásához az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és a követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait,<br>e) kitiűzi az országgyűlési és a tanácsi választásokat, | 30/A. § (1) A köztársasági elnök<br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) megköti vagy megerősíti a Minisztertanács által előkészített, illetőleg megkötött nemzetközi szerződéseket; ha azonban a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez, illetőleg megerősítéséhez az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és a követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait,<br>e) kitiűzi az országgyűlési és a tanácsi választásokat, | 30/A. § (1) A köztársasági elnök<br>a) képviseli a magyar államot,<br>b) megköti vagy megerősíti a Minisztertanács által előkészített, illetőleg megkötött nemzetközi szerződéseket; ha azonban a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez, illetőleg megerősítéséhez az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges,<br>c) kinevezi és megbízza a nagyköveteket és a követeket, továbbá a hivatásos és tiszteletbeli főkonzulokat és konzulokat,<br>d) fogadja az államok nagyköveteit, követeit, hivatásos és tiszteletbeli főkonzuljait és konzuljait,<br>e) kitiűzi az országgyűlési és a tanácsi választásokat, |

| 1989. szeptember 12.<br>(negyedik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1989. szeptember 12–18.<br>(ötödik tervezet)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1989. szeptember 22.<br>(javaslat)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| f) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>g) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>h) népszavazást kezdeményezhet,<br>i) kinevezi és felmenti – az illetékes miniszternek a Minisztertanács elnöke útján tett javaslatára – az államtitkárokat,<br>j) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyetteseit, a Legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>k) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitüntetések és viselésüket engedélyezi,<br>l) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>m) dönt az állampolgársági ügyekben,<br>n) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. | f) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>g) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>h) népszavazást kezdeményezhet,<br>i) kinevezi és felmenti – az illetékes miniszternek a Minisztertanács elnöke útján tett javaslatára – az államtitkárokat,<br>j) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyetteseit, a Legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>k) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitüntetések és viselésüket engedélyezi,<br>l) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>m) dönt az állampolgársági ügyekben,<br>n) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. | f) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,<br>g) javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,<br>h) népszavazást kezdeményezhet,<br>i) kinevezi és felmenti – az illetékes miniszternek a Minisztertanács elnöke útján tett javaslatára – az államtitkárokat,<br>j) külön törvényben meghatározott szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyetteseit, a Legfőbb ügyész helyetteseit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,<br>k) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket és kitüntetések és viselésüket engedélyezi,<br>l) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,<br>m) dönt az állampolgársági ügyekben,<br>n) dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. |
| (2) A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez – az a), e), f), g) és h) pontban foglaltak kivételével – a Minisztertanács elnökének vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | (2) A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez – az a), e), f), g) és h) pontban foglaltak kivételével – a Minisztertanács elnökének vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | (2) A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez – az a), e), f), g) és h) pontban foglaltak kivételével – a Minisztertanács elnökének vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>147</sup> Ez pontatlan előírás. Az államfő az egyetemi tanárokat kinevezi, és közülük megbízza a rektorokat (őket tehát nem kinevezi), amint ez másutt helyesen szerepel.

A rendszerváltással kapcsolatos közjogi átalakulás kérdései elsősorban azokra az intézményekre irányultak, amelyek korábban nem léteztek hazánk jogrendszerében, hanem új elemekként jelentek meg a magyar államszervezetben.

A köztársasági elnöki tisztség nem vitásan új formaként merült föl az addig államfői funkciókat betöltő NET után; bevezetése hosszú, olykor sok szakmai „üresjáratot” is tartalmazó polémiát magában rejtve. Igaz, a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk már részletesen rendelkezett róla (sőt, ténylegesen szinte csak erről szólt), meg is választották ennek alapján a köztársasági elnököt (1946. február 1-től Tildy Zoltán töltötte be ezt a posztot 1948. augusztus 2-ig, utána Szakasits Árpád 1949. augusztus 23-ig), ám ez az „átmeneti” viszonylag rövid időszak volt ahhoz, hogy ez a forma mélyebb gyökeret verjen közjogunkban, ráadásul az utána eltelt közel fél évszázad elegendő volt ahhoz, hogy e tisztséggel kapcsolatos „tapasztalatok” is jórészt elhalványuljanak. Ez is magyarázata lehet annak, hogy miért kísérte olyan megkülönböztetett érdeklődés az „egyszemélyi államfő” posztjának kialakítását, valamint annak is, miért nyilvánult meg olyan feltűnő ragaszkodás az 1946. évi I. törvénycikk szelleméhez és betűihez...

Kukorelli István

## A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői

### 1. Intézményi előzmények;

#### Választási Bíróság, Közigazgatási Bíróság

Az alkotmánybíráskodás iránti igény a történeti magyar közjogban nem merült fel. A parlamenti szuverenitás gondolata meghatározó volt. Az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit gyakorló intézménnyel nem találkozhatunk, ugyanakkor léteztek olyan intézmények, amelyek az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladatokat láttak el. Ilyenek voltak például a Választási Bíróság vagy a Közigazgatási Bíróság.

A Választási Bíróság közjogi bíráskodást folytatott, s ez a hatáskör nem ismeretlen a modern alkotmánybíróságok jogkörében sem. A Választási Bíróság, amelynek 1848–1948 között különböző megoldásai léteztek, a gyakorlatban is működő intézmény volt.

Ruszoly József a választási bíráskodás száz évét – monográfiájában – négy korszakra osztja:

- az első korszak a képviselőházi választási bíráskodás (1848–1901), amelynek alapja az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvény 47. §-a, miszerint: „Azon választások iránt, melyeknek törvényessége bármely tekintetből kérdésbe vétetnék, a képviselő tábla intézkedendik.”;
- a második korszak (1901–1918) a kúria és a képviselőház között megosztott bíráskodás;
- ez az úgynevezett vegyes rendszer folytatódik 1920 és 1944 között, amely a Nemzetgyűlés és a közigazgatási bíróság között megosztott választási bíróság volt;
- 1947–48-ban külön, önálló választási bizottság létezett.

A választási bíróságok hatáskörébe tartozott a képviselői mandátumok érvényességének eldöntése, panasz vagy kifogás esetén. A verifikáció, mint a vitatott képviselői mandátumok klasszikus igazolási intézménye, tehát élő intézmény volt, hasonlóan a minden mandátumra kiterjedő parlamenti alakuló üléseken meghozott legitimációval.

Ruszoly adatai szerint az 1848–1944 közötti korszak 22 törvényhozási ciklusában 8-10 ezer képviselőválasztást tartottak, ennek 10%-át, 926 képviselői mandátumot támadtak meg. 99 ügyben, azaz az indítványok 1%-ban született helyt adó, megsemmisítő vagy eredményt újra megállapító ítélet. A választási bíráskodás tehát működő intézmény volt.<sup>1</sup>

A választási bíráskodási hatáskör végigkísérte, kíséri a magyar alkotmánybíróság történetét is, felbukkant 1989-ben, létezett 1997 és 2011 között a népszavazásokat illetően. Ma is felvethető a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §-ának értelmezése, amely hasonló hatáskört rejt magában:

*233. § (1) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.*

*(2) Az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.*

A Közigazgatási Bíróságot az 1896. évi XXVI. törvény állította fel. Toldi Ferenc szerint „A közigazgatási bíróság önálló, a közigazgatástól és a rendes bíróságtól elkülönített intézmény volt. Funkciója szerint, főként az állampolgárokat, kisebb mértékben pedig a területi önkormányzatokat ért jogsérelmek orvoslását látta el. A törvényben követett megoldást, különösen a bíróság elé vihető ügyek taxatív módon történő megállapítása miatt, korlátozott értékűnek tekintették. Különösen azért, mert a taxáció, a törvényben kifejezetten kizárt analógia legis et juris miatt nem elégítette ki sem a tudományos, sem a

<sup>1</sup> RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948*. KJK Budapest, 1980. 501. p.

gyakorlati igényeket. A törvény a bírói védelem alá eső ügyek tekintetében is és az értelmezés kérdésében is szűkítette a gyakorlatot.”<sup>2</sup>

A Közigazgatási Bíróság az 1907. évi LXI. törvénnyel létrehozott Hatásköri Bírósággal együtt 1949-ig létezett. A szocializmusban „A közigazgatási bíróságokat, illetőleg a közigazgatási aktusok bíróság előtti megtámadásának lehetőségét retrográd intézménynek minősítették, és azokat, az összes szocialista országban rövid időn belül politikai indokok alapján megszüntették. Magyarországon az 1949. évi II. tv. szüntette meg a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot. A közigazgatás működése törvényességének ellenőrzése a közigazgatás hierarchiáján belül maradt, azaz általában csak a felsőbb közigazgatási szervekhez lehetett jogorvoslattal fordulni.”<sup>3</sup>

Hatásköreiben és működésében a Közigazgatási Bíróság nagyon hasonló tud lenni az Alkotmánybíróságokhoz. Jó példa erre a korábbi alkotmánybírói hatáskörök (például a népszavazási ügyek, vagy az önkormányzati rendeletek) Kúriához telepítése az új Alaptörvény után, a jelenlegi alkotmányos rendszerben.

## 2. Előzmények a közjogi-politikai gondolkodásban

A magyar közjogi politikai gondolkodásban először Kossuth Lajos vetette fel az Alkotmánybíróság gondolatát. Kossuth 1851. április 25-én kelt alkotmánytervezetében amerikai és francia hatások keverednek, kormányzati rendszerterve a hatalommegosztás elvére épül. A törvényhozó hatalmat kétkamarás Országgyűlés gyakorolja (népképviselők háza, amely a többségi választókerületek szerint egy-egy képviselőből áll, valamint a szenátus: minden megye két szenátort választ). A végrehajtó hatalmat – bár Kossuth 1851-ben! megengedi a monarchiát is – a közvetlenül választott „országfőnök”, a kormányzó látja el, aki a felelős miniszterek segítségével kormányoz. Tervezte szól az igazságszolgáltatásról is, a polgári és politikai bíróságok felállításáról. Egyik legnagyobb újdonsága az alkotmánytervezetének, ahogy ő írja: „volna végre Alkotmány Őr székhelyről már fellebb szállottam.”

<sup>2</sup> TOLDI FERENC: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1988. 45. p.

<sup>3</sup> IFJ. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 79–80. p.*



Kossuth a következőképp szólott: „...egy alkotmány ör szék leszen felállítandó; – melly a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi, s kijelenti alkotmányosak e vagy nem?

Semmi törvény nem hirdethetik ki a nélkül, hogy ezen magas bírói hatóság kijelentené, hogy semmi sincs benne a mi az alkotmánnyal ellenkezik. Az alkotmány ellenesnek ítélt törvény kihirdetés nélkül s az alkotmányellenes pont kijelölésével a törvényhozáshoz vissza küldetik.

Ezen alkotmány ör szék tagjai a senatus által nevezetnek – törvényhozás tagjai nem lehetnek – elmozdithatlanok, s még lemondás esetében is soha sem viselhetnek kormánykinevezéstől függő hivatalt.”<sup>4</sup>

Az 1949-es alkotmány – amely szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet tradícióival – megszüntette a jogtörténetben létezett közjogi intézményeket. A hatalom egységének elvével és a totális népszuverenitás klauzulával nem férhetett össze az alkotmánybíráskodás gondolata. Az 1949. évi XX. törvény eredeti szövege szerint: „az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogokat.” [10. § (2) bekezdés]

Az 1956. évi forradalom, 1949 után először rövid ideig, de felszámolta a diktatúra addigi rendszerét, az alkotmányosság tényleges megteremtésére azonban már nem maradt ideje. A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útját kereső, az alkotmányosság klasszikus alapértékeit összefoglaló művében Bibó István leszögezte: nem létezhet párt, amely ezeket az alkotmányos elveket nem fogadja el, „e felett a Legfelsőbb Bíróság – illetve keretében megfelelően szervezett alkotmánybíróság – őrökdi.”<sup>5</sup> Bibó 1956-ban – francia, német, osztrák mintára – az alkotmánybíróságot az alkotmányosságot védő választási bírósággént képzelte el.

A pártállami államjogi gondolkodásban az alkotmánybíróság „burzsoá” intézménynek minősült. Micsoda anakronizmus a kornak, hogy a téma kiváló szakembere, Pikler Kornél 1965-ben megjelent munkájának címe éppen ez: A burzsoá alkotmánybíráskodás. Ugyanő 1973-ban az MTA ÁJI által

<sup>4</sup> *Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására* / KOSSUTH LAJOS; a történeti bevezetőt írta Gerő András; (kiad. Budapest Főváros Levéltára). Budapest, BFL, 1994. *Kossuth és alkotmányterve*/SPIRA GYÖRGY. Debrecen: Csokonai, 1989 Debrecen: Alföldi Ny.

<sup>5</sup> BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok 1935–1979*. IV. köt. Budapest, 1990. Magvető Kiadó. 164. p.

kiadott Alkotmánybíróságok című kötetében hat alkotmánybírási törvényt (pl. osztrák, német, olasz, francia) közöl.

Bevezető tanulmányából két gondolatot feltétlenül idézni illik: „Rég elmúlt az az idő, amikor parlamenti alkotmányjogi bizottságok végezték az alkotmányvédelmi tevékenység zömét... Polgári államokban az alkotmánybíráskodást divatos a demokrácia és a jogállam megkoronázásának tekinteni.”

Az első fecskék között lehet számon tartani Pokol Béla írását, a Takács Imrével 1984-ben közösen írt Összehasonlító alkotmányjog című tankönyvben. Írásában a szerző az alkotmánybíróság szerepnövekedéséről tudósít a polgári államokban.

1987-ben az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének Kilényi Géza vezette programirodája adta közre két kötetben tíz ország alkotmánybírási törvényeit. Ezek az írások és források termékenyítőleg hatottak az alkotmánybíróság intézményének esetleges bevezetésére.<sup>6</sup>

### 3. A közvetlen intézményi, „szocialisztikus” előképek

Az 1972-es alkotmányreform (az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény) során – a rendszer korlátai között – erőteljesebb hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem, felmerült például egy külön parlamenti bizottság felállítása az alkotmányosság ellenőrzésére. Bekerültek az alkotmány szövegébe többek között a következő alkotmányvédelmi szabályok:

<sup>6</sup> A szakirodalomban tehát már 1965-től érveltek az alkotmánybíráskodás mellett. Lásd PIKLER KORNÉL: *A burzsoá alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1965. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; RÁCZ ATTILA: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, 1972. Akadémiai Kiadó; PIKLER KORNÉL (szerk.): *Alkotmánybíróságok*. Budapest, 1973. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet; TAKÁCS IMRE – POKOL BÉLA: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, 1984. ELTE; POKOL BÉLA: *Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban*. In: Kovács Kálmán (szerk.): *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19–20. században*. Budapest, 1986. ELTE; VARGA ILDIKÓ (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. I–II. köt.* Budapest, 1987. MTA ÁJI; KOVÁCS ISTVÁN bevezető tanulmánya a Nyugat-Európa alkotmányai című kötetben. Budapest, 1989. MTA; TAKÁCS ALBERT: *Az alkotmányosság és a törvényesség védelme a bíróságok útján*. *Jogtudományi Közöny*, 1989. 9. Az alkotmánybíráskodást ellenző szerzők között említendő SZABÓ JÓZSEF: *Kell-e a parlamentnek korlát? Alkotmánybíróság és hatalommegosztás*. *Magyar Nemzet*, 1989. március 22.

19. § (3) l: *(az Országgyűlés) ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését;*

30. § (2) *Az Elnöki Tanács örökdik az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.*

77. § (2) *Az alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az állam valamennyi szervére és az állam minden polgárára egyaránt kötelezők.*

(3) *Az állam minden szervének és minden állampolgárának kötelessége, hogy az alkotmányt, az alkotmányos jogszabályokat megtartsa, és feladatköreiben eljárva megtartassa.*

Az 1983. évi II. alkotmánymódosító törvény és ennek végrehajtásaként az 1984. évi I. törvény létrehozta az Alkotmányjogi Tanácsot.

1. § *Az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:*

„(3) *Az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ. Az Alkotmányjogi Tanács ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével – felfüggesztheti.*

(4) *Az országgyűlési bizottságok és az Alkotmányjogi Tanács által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előtük vallomást tenni.*”

Az Alkotmányjogi Tanács – bár parlamenti bizottságként jött létre – már elmozdulás volt az alkotmánybíráskodás irányába. A tizenöt tagú, többségében országgyűlési képviselőkkel álló testület ellenőrizte a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságát, „néhány” kivételtől eltekintve (például törvény, törvényerejű rendelet) felfüggeszthette az alkotmánnyal ellentétes rendelkezések végrehajtását. Az Alkotmányjogi Tanács saját kezdeményezésére vagy az arra jogosultak indítványára járt el, az állampolgárok közvetlenül nem kezdeményezhettek eljárást.

Az Alkotmányjogi Tanács jellegéről a szakemberek körében is megoszlottak a vélemények. Egyedülálló szervezeti formának tekintették, mégpedig

azért, mert szervezetében az Országgyűléshez kötődött, annak volt felelős, és annak beszámolni tartozott, visszahívható volt, megbízatása megegyezett a parlamentével, tagjainak többsége és a tisztségviselői parlamenti képviselők voltak. Másfelől különbözött az országgyűlési bizottságoktól és más országok alkotmányvédelmi bizottságaitól is. Főképpen jogkörében és összetételében függetlenedett az Országgyűléstől – a tizenöt tagú tanácsban öten a jogélet képviselői voltak. A korábbi jugoszláv és a csehszlovák megoldáshoz hasonló jogköre pedig már-már „átvitte” az Alkotmányjogi Tanácsot az alkotmánybíróságok közé. Pokol Béla nézete szerint: „*Bár a hivatalos politikai álláspont szerint az Alkotmányjogi Tanács nem kíván alkotmánybírósági funkciókat betölteni, a tényleges szabályozás alapján inkább közelebb áll ehhez a megoldáshoz, mint az egyszerű parlamenti alkotmánybizottság státuszához.*”

Az Alkotmányjogi Tanács első renden utólagos normaellenőrzésre volt hivatott, másodsorban – ezzel összefüggésben – pedig közreműködött az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében. Az utólagos normaellenőrzés annyit jelentett, hogy a tanács az alkotmányosság (törvényesség) szempontjából ellenőrizte a jogszabályokat, a jogi iránymutatásokat, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit. A tanács a saját kezdeményezésére vagy az arra jogosultak indítványára alapján járt el (az „arra jogosultak” közé tartoztak az Országgyűlés és annak állandó bizottságai, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, bármelyik országgyűlési képviselő, a Minisztertanács valamennyi tagja, az országos hatáskörű szervek vezetői, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Alkotmányjogi Tanács tagjai, a társadalmi szervezetek országos vezető szervei – például a SZOT, a HNF OT –, az állami gazdálkodó szerveknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviselői szervei – például a TOT –, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok).

Ebből az következett, hogy az állampolgárok nem fordulhatnak közvetlenül az Alkotmányjogi Tanácshoz, hanem csupán úgy, hogy közérdekű bejelentéssel fordultak valamelyik indítványozási jogú szervhez, hogy az kérje a tanács eljárását. Az alapjogvédelem tehát nem tartozott az Alkotmányjogi Tanács hatáskörébe. Ha a tanács megállapította, hogy egy jogszabály vagy iránymutatás alkotmányellenes (törvényellenes), az alkotmányvétség megszüntetése végett – valamely határidőt megjelölve – az alkotmányellenes normatívát kibocsátó szervhez fordult, ha ez nem vezetett eredményre (például a megkeresett szerv a határidő leteltéig nem jelentkezett), a tanács az illető szerv közvetlen fölötteséhez fordult. Ha az sem szüntette meg az

alkotmányellenességet (törvényellenességet), akkor az Országgyűlés elé kerülhetett az ügy. Végül soron az Országgyűlés döntött.

Fontos joga volt a tanácsnak, hogy – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács alkotta jogszabályok és a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével – felfüggeszthette a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányellenes rendelkezéseinek a végrehajtását.

A jogalkotás törvényességét 1972 után több, korábban idézett államjogi szabály szavatolta. Ám a több szinten (főképpen kormányzati szinten) kiépített alkotmányvédelemről a gyakorlat bebizonyította, hogy az a valóságban nem működött, mert összekeverte a felelősséget. A rendszer korlátai között az állami szervek munkamegosztásában a tanács végre „főállású” gazdája lett az alkotmányvédelemnek. Ez közjogilag mindenképp pozitív előrelépés volt, a posztkádári korszak tipikus látszat ajándékainak egyike. A politikai korlátok ugyanakkor jelentősen behatárolták az Alkotmányjogi Tanács működését. Holló András idézi az Alkotmányjogi Tanács 1984. június 6-án tartott alakuló ülésén az MSZMP KB titkárának felszólalását: „...Úgy érzem magam, mintha a Jogász Szövetség szekcióülésén lennénk. A jogászok uralják a terepet, ami bizonyos értelemben érthető, de nagyon remélem, hogy ez a munkamódszer nem honosodik meg a továbbiakban a bizottság munkájában. Hagyjuk a jogáskodást elvtársak!... A mienk nem Alkotmánybíróság.”<sup>7</sup>

Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvényt az 1989. évi XXXI. törvény helyezte hatályon kívül. Az Alkotmányjogi Tanácshoz benyújtott, el nem bírált indítványokat és alkotmányjogi panaszokat később az Alkotmánybíróság bírálta el.

#### 4. Az első alkotmánybírósági modell

Az Alkotmánybíróságot, mint önálló állami szervet először a magyar közjogtörténetben az 1989. évi I. törvény intézményesítette:

6. § Az Alkotmány II. fejezete a következő címmel és a 32/A. §-sal egészül ki:  
„Az Alkotmánybíróság

<sup>7</sup> HOLLÓ ANDRÁS: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*. Bíbor Kiadó, Miskolc 1997. 38. p.

32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) Az Alkotmánybíróság - a törvény kivételével - minden alkotmány-sértő jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást megsemmisít, az alkotmány-sértő törvény végrehajtását felfüggeszti.

(3) Az Alkotmánybíróság elnökét és tíz tagját az Országgyűlés választja, s a törvényben meghatározott ok alapján hívhatja vissza.

(4) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről külön törvény rendelkezik.”

Az alkotmányozó elképzelése szerint az Alkotmánybíróság elnökét és tíz tagját az Országgyűlés választotta és hívhatta vissza. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságának ellenőrzése, továbbá minden, amit a törvény a hatáskörébe utalt. Utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság a törvény kivételével minden alkotmány-sértő jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást megsemmisít, az alkotmány-sértő törvény végrehajtását felfüggeszti.

Az Alkotmány – a régi Országgyűlés által 1989 márciusában elfogadott – szabályozási koncepciójának lényege az volt, hogy csak az alapvető szabályokat rögzítette, utalva arra, hogy az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről külön törvény rendelkezik majd. 1989 tavaszán elkészült az Alkotmány végrehajtására irányuló alkotmányjogi törvény javaslata, amelyből törvény ugyan nem lett, de a javaslat részletesen szabályozta az Alkotmánybíróság szervezetét, működését és eljárását. Az 1989 elején elképzelt modell jellemzően a „parlament alatti alkotmánybíráskodást” szabályozta, a hatalommegosztás egy kezdetlegesebb struktúráját valósította meg. Az Alkotmánybíróság több volt az Alkotmányjogi Tanácsnál, ám kevesebb a későbbi Alkotmánybíróságnál.

Az Alkotmánybíróság hatásköre ugyanakkor a koncepcióban és a törvényjavaslatban rendkívül széles volt: a koncepció a klasszikus alkotmánybírói funkciókörökön (előzetes és utólagos normakontroll) túl rendkívül nyitott volt. A koncepció szerint „Az Alkotmánybíróság megállapíthatja az Alkotmány azzal való megsértését is, hogy elmulasztották az Alkotmány végrehajtása érdekében szükséges jogszabályok meghozatalát, és az érintett jogalkotói szervet felhívhatja a jogszabály kibocsátására. Hatáskörébe tarthat még: az Alkotmányban rögzített alapjogok védelme; a politikai pártok

nyilvántartásba vétele; alkotmányellenes tevékenységük utólagos megállapítása, szükség esetén feloszlata, az Alkotmány hiteles értelmezése; a köztársasági elnök elleni büntetőeljárásban való közreműködés; a választások és a népszavazás felügyelete, továbbá a különböző típusú állami szervek közötti hatásköri vita eldöntése.”<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság főszabályként (és fő hatáskörében) csak az arra jogosultak kezdeményezésére járhatott volna el.<sup>9</sup>

### 5. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Kerekasztalon

Az alkotmányelőkészítés állami koordinálásával megbízott igazságügyi miniszterhelyettes (Kilényi Géza) 1989 májusában indította útjára az „Alkotmányjogi füzetek” sorozatot, amelyből 8 jelent meg. A füzet sorozat egyes darabjaiban a közben belépő Nemzeti Kerekasztalon részt vevő szervezetek képviselői, de más politikai szereplők is egymás mellett mondták el véleményüket. Az Alkotmánybíróságról – ez is sokat mond – külön nem született tematikus füzet. Az Alkotmánybíróságról *A hatalmi ágak megosztása* című 3. füzetben (1989. július 17-én jelent meg, felelős szerkesztője Kilényi Géza, szerkesztő lektora Somogyvári István) találhatók különböző elképzelések. *A következőkben szemelvényeket olvashatunk* (az oldalszám megjelölésével) a láthatóan mindenkinek újdonságot jelentő és a magyar jogtörténetben eddig ismeretlen intézménnyel vallott felfogásokból:

„Az Alkotmánybíróság hazai felállításánál a nemzetközi gyakorlatban is ismert kétfunkciós modellből kellene kiindulni. Ez jelentené a pártok feletti alkotmányossági felügyeletet – mint politikai funkciót – és a jogalkotás alkotmányossága feletti felügyeletet, az állampolgári alapjogok védelmét, az alkotmányértelmezést, mint klasszikus közjogi funkciókat.

E hatáskörök alapján az Alkotmánybíróság az általános alkotmányvédelem funkcióját ellátva védi a hatalmi ágak autonómiáját, de ugyanakkor részt is vesz a fékek és egyensúlyok működtetésében maga is, mint államhatalmi ágazat. Tevékenysége átfogja a Parlament és a kormány alkotmányjogilag értékelhető működését, az önkormányzatok védelmét. Más szóval: az

<sup>8</sup> KILÉNYI GÉZA: *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 234.

<sup>9</sup> HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon. *Változó Világ*. 15. köt. Budapest, 1997. 44.

Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elve érvényesülésének meghatározó garanciális intézménye.” (Holló András: 15. oldal)

„A törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól egy igen lényeges ponton különbözik ez a hatalmi ág. Ugyanis nem lehet a hatalomkoncentráció eszköze. Részben azért, mert nem alkothat jogszabályokat, másrészt valamely törvény alkotmányellenességének megállapítására is csak akkor hivatott, ha az arra jogosult szerv kezdeményezte az alkotmánybírósági eljárást.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatási szférától is elkülönült és elsődleges feladata nem a szó általános értelmében vett törvénykezés, hanem az alkotmányos szabályok betartása feletti kontroll.

Az Alkotmánybíróság egyetlen más szervezetnek – sem a Parlamentnek, sem a kormánynak – nincs alávetve eljárása során. Független és önálló szervezetről van szó. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság tagjait választják, de – mint látni fogjuk – különböző szabályokkal próbálják megakadályozni azt, hogy akár a Parlament, akár a végrehajtó hatalom engedelmes eszközévé tegye e szervezetet.

Az alkotmányszerűség vizsgálatának néhány éves magyarországi előtörténete meglehetősen sok kritikát váltott ki. 1984 óta működik az Alkotmányjogi Tanács, de a jelenlegi igazságügyi miniszterhelyettes is gyalázatosnak minősítette tevékenységét.

Nyilvánvaló, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak ettől minőségileg eltérő intézménynek kell lennie.” (Áder János: 36-40. oldal)

„Sokakban felmerül a kérdés, hogy szükség van e egyáltalán alkotmánybíráskodásra. Megítélésünk szerint igen. Ám hatáskörét kifejezetten az alkotmánysértéssel összefüggő ügyekre korlátoznánk, amelyekben döntéseit megkeresésre hozná meg. Sokan a pártok működésének az engedélyezését alkotmánybírósági hatáskörbe kívánnák adni és egyúttal az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna a pártok nyilvántartásbavétele is. A magunk részéről azt ellenezzük.

Visszatérve az Alkotmánybírósághoz, annak az alkotmányt védő különleges jelentőségénél fogva, szükségesnek látjuk, hogy mind az elnökét mind a tagjait az államfő és a Parlament elnöke együttes előterjesztése alapján az Országgyűlés minősített szótöbbséggel válassza meg.

A Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság tagjainak, továbbá a felsőbb bíróságok elnökségének a megválasztása, valamint a többi bírónak a kinevezése meghatározatlan időre szólna. Visszahívásukra is – megítélésünk

szerint - hasonló módon kellene sort keríteni.” (*Prugberger Tamás – Tóth Antal: 52–53. oldal*)

„Az Alkotmánybíróság létrehozása fontos garanciális szempont, a törvényesség minden oldalú biztosítékai között kiemelt szerepet tölthet be, az állampolgárok jogait közvetlenül védve. Ennek megfelelően e szerv létrehozása a jogállamiság - tehát a társadalom közhatalmi túlkapásokkal szembeni védelme - történelmileg is megalapozott kívánalma.

Az Alkotmánybíróság szervezetének létrehozása az Országgyűlés feladata. Meghatározó kérdés a bíróság tagjainak megválasztása, amelynek összetartozó vonatkozása a tagok jelölése. Az Alkotmánybíróság tagjait a tudomány, az oktatás és a gyakorlat legalább 20 éves tapasztalatával rendelkező, szakmailag kiváló jogászaiból jelölheti az Országgyűlés által létrehozandó jelölő bizottság, melynek tagjai között szerepet kell kapjon a képviselőkön és a Magyar Tudományos Akadémián kívül a Magyar Jogász Szövetség is, mint a jogászság összefogó érdekképviselői és szakmai szerve.

Nem tartjuk azonban indokoltnak a közvetlen állampolgári indítványozás jogának megadását, de e jog a fent példaszerűen jelzett közvetítéssel érvényesüljön. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis nem lehet célja, hogy „szuper panaszfórummá” váljon.” (*Bándi Gyula: 66–67. oldal*)

Az előbbi idézetekből is érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróságnak az 1989. évi I. törvénnyel megvalósított és az Alkotmányt végrehajtó törvényjavaslattal elképzelt modelljét az ellenzék a háromoldalú egyeztető tárgyalásokon (Nemzeti Kerekasztal) csupán vitaalapként fogadta el. Az alkotmánybíráskodás iránti igény a Nemzeti Kerekasztal vitáiban mindig az Alkotmány terjedelmével összefüggésben merült fel. Az áttörés a tárgyalások legvégén következett be, amikor kiderült, hogy lényegében egy tartalmilag és értékeiben új alkotmány születik meg, amelyet az alkotmánybíráskodás intézményével védeni kell.

Az Ellenzéki Kerekasztal megváltozott, pozitív álláspontját 1989. szeptember 15-én (3 nappal a megállapodások aláírása előtt!) Tölgyessy Péter ismertette. A fontosabb megállapításokat szövegszerűen idézzük: „Az Ellenzéki Kerekasztal megvitatta az Alkotmánybíróságnak a kérdését és a következő döntést hozta: az Ellenzéki Kerekasztal el tudja fogadni az Alkotmánybíróság felállítását a következő feltételekkel: Először is ragaszkodunk ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor kerülhessen be az alkotmány szövegébe, ha az alkotmány egészében a felek meg tudtak állapodni. Tehát, ha az alkotmány valamennyi kérdésében konszenzusra jutottunk, akkor az utolsó legyen a paragrafusok között, amelyeket rögzítünk, az Alkotmánybíróság.

Ragaszkodunk ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság döntéseit sem egyszerű szótöbbséggel, sem kétharmados többséggel az Országgyűlés ne tudja megváltoztatni.

A másik ilyen javaslatunk: bárki indíthasson alkotmányos vizsgálat iránt keresetet, tehát állampolgár is.

Javaslatunk, hogy az első 5 személyben ezen tárgyalás keretében a felek állapodjanak meg. Határozottan javasoljuk, hogy az Alkotmánybíróság elnökét ne az Országgyűlés válassza meg, hanem más országok gyakorlatának megfelelően, maguk az alkotmánybírók döntsének az Alkotmánybíróság elnökének személyéről – titkos szavazással. Nagyon röviden ez volna az Alkotmánybíróságra tett Ellenzéki Kerekasztal javaslat.

Tehát még egyszer a fő elemek: széles jogkörű, európai értelemben vett Alkotmánybíróságot javasolunk, amelyet akkor lehet az alkotmányba beiktatni, ha a felek valamennyi kérdésben már megállapodtak, ami az alkotmányt érinti, illetőleg ha az egész intézmény összes kérdésében már megállapodtak, akkor lehet a hétfői konszenzus részévé tenni.”<sup>10</sup>

Ugyanezen a napon (szeptember 15-én) a tárgyaló felek gyorsított eljárásban egy hat tagú minikodifikációs bizottságot jelöltek ki az Alkotmány 32/A. §-a és a törvényjavaslat végső megszövegezésére. Antall József az EKA részéről Sólyom Lászlót és Tölgyessy Pétert, Pozsgay Imre az MSZMP tárgyalófélnévén Kajdi Józsefet és Somogyvári Istvánt kérte fel a bizottságba. A harmadik oldal Bugár Nándor az I/1-es minibizottságba Drucker Györgyöt és Murányi Zoltánt javasolta. A bizottság, amelynek üléséről jegyzőkönyv nem készült, 1989. szeptember 16–17-én (szombat–vasárnap) készítette el a végső szövegtervezetet.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat – az Alkotmány szövegéről szóló törvényjavaslattal szoros összefüggésben – az 1989. szeptember 18-i megállapodás részévé vált. A Nemzeti Kerekasztal résztvevői egy széles jogkörű, többfunkciójú alkotmánybíróságban állapodtak meg. A megállapodás része volt, hogy bárki kezdeményezhesse a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát, továbbá az is, hogy az első alkotmánybíró-jelöltekben a felek állapodjanak meg.

<sup>10</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottsága ülésének jegyzőkönyve, 1989. szeptember 15. In: Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve*. 4. köt. Budapest, 1999. Magvető, 410–411. p.

<sup>11</sup> uo. 415. ill. 437. p.

## 6. Az Alkotmány 32/A. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény elfogadása

Az 1989-es Alkotmánynak az Alkotmánybíróságról szóló IV. fejezete (amely csak a 32/A. §-ból áll) rögzíti a klasszikus alkotmánybíróági hatáskört, az utólagos normakontrollt az alkotmányellenesnek tartott jogszabály megsemmisítési jogával együtt:

*17. § Az Alkotmány a 32. § után a következő IV. fejezettel egészül ki:  
„IV. fejezet*

*Az Alkotmánybíróság*

*32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.*

*(2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.*

*(3) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.*

*(4) Az Alkotmánybíróság tizenöt tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjainak a megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.*

*(5) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai a pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.*

*(6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről alkotmányerejű törvény rendelkezik.”*

Az Alkotmány a hatalommegosztás elvét kibontva a szuverén bírójává tette az Alkotmánybíróságot, azaz megadta a törvények megsemmisítési jogát is, ezt a közjogi státust csak az alkotmányozó hatalom változtathatta meg. Az Alkotmány hatásköri katalógusa nyitott volt, az Alkotmánybíróság ellátta a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat is.

Az 1989-es Alkotmány – a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának megfelelően – alkotmányos intézményként ismerte el az actio popularist, az Alkotmánybíróság eljárását a törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezhette. Az Alkotmány szólt végül az intézmény legitimációjáról,

létrejöttének rendjéről, a politika és a közhatalom szigorú különválasztásáról, a bírák összeférhetetlenségéről.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvényt az utolsó „rendi országgyűlés” 1989. október 19-én fogadta el, közvetlenül az októberi alkotmány után.

A törvényjavaslatot előterjesztő igazságügyi miniszter, Kulcsár Kálmán előadói beszédéből idézünk: „Az Alkotmánybíróság – mint intézmény – létének szükségességét a jogállami értékek vállalása, különösen az államhatalmi ágak elválasztásának elvére épülő alkotmánymódosítás elvi alapon indokolja. A magyar Alkotmány fejlődésére is visszatekintve, amelyben az alkotmányosság elve hosszú évszázadok óta él, az Alkotmány szervezett és intézményes védelmének gondolata azonban – hangsúlyozom – az Alkotmány szövegezésének szintjén 1972-ben merült fel először... Tisztelt Országgyűlés! Az alkotmánybíráskodástól nem először és nemcsak Magyarországon féltették a Parlament szuverenitását. 1920-ban, az osztrák Alkotmánybíróság felállítását megelőző politikai és jogi vitában egyebek közt ez az érv is felmerült. Érdemes meghallgatni, mert ma is tanulságos az a válasz, amelyet erre az évrre Hans Kelsen világhírű jogtudós, az osztrák Alkotmánybíróság szellemi atyja válaszolt: „Ha az alkotmánybíráskodást összeférhetetlennek tartjuk a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejezésre jutó politikai hatalom azon igényét, hogy a pozitív joggal való nyilvánvalóan ellentmondásos tevékenységében ne korlátozzák az Alkotmány normái”...A felállítani tervezett Alkotmánybíróság hatáskörének kimunkálásánál figyelembe vettük a nyugat-európai alkotmányfejlődés tapasztalatait...A javaslat háromszakaszos választási eljárást szabályoz. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megalakításakor, felállításakor – tehát ezen az ülésen – az Országgyűlés az Alkotmánybíróságnak csak öt tagját választja meg, további öt tagot pedig a legközelebbi választásokat követően összehívott Országgyűlés az alakuló ülés után két hónapon belül, végül a harmadik választásnak, amely ismét öt tagválasztás lehetőségét adja meg, az Alkotmánybíróság felállítását, 1990. január elsejét követő öt éven belül kell megtörténnie. E megoldásnak nyilvánvaló politikai célja az, hogy ne csak a mai Országgyűlés, hanem a többpárti részvétellel történő választások alapján összehívott Országgyűlés is érdemi döntési lehetőséget kapjon e rendkívül fontos intézmény kialakításában.”

A jogi bizottság összegző véleménye szerint „a négy sarkalatos törvény közül ez volt az, amely legszerényebben meghúzódtott, nem váltott ki



emóciókat, széles vitát nem provokált.” Az Országgyűlési Napló tanúsága szerint az alkotmánybírósággal kapcsolatos törvényjavaslat általános vitájában senki nem kért szót, a részletes vita pedig lényegében csak az Alkotmánybíróság székhelyéről szólt. A vita eredményeként az Alkotmánybíróság székhelye Esztergom lett.<sup>12</sup>

Az Abtv. preambuluma – az Alkotmány ideiglenességet sugalló preambulumához képest – rendkívül határozott volt: „az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése” céljából állította fel az alkotmányvédelem legfőbb szerveként az Alkotmánybíróságot.

A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötött Abtv. fő szabályozási tárgykörei: a hatáskör, a szervezet, az eljárás általános és egyes kérdései. A hatásköri modellre nem annyira annak széles katalógusa (összesen nyolc hatáskört nevesített), továbbá egyes hatáskörök (például a mulasztás megállapítása, az Alkotmány absztrakt értelmezése) egyedisége, hanem annak absztraktsága volt a legjellemzőbb. „Az egyéni jogvédelem aránytalanul háttérbe szorul az absztrakt normakontrollal szemben.<sup>13</sup> Sajátossága volt az absztrakt normakontroll modellnek annak terjedelme is, amely az önkormányzati rendeletekre és minden „pseudo” normára (az állami irányítás egyéb jogi eszközeire) is kiterjedt.

A minden más hatalmi ágtól elkülönített szervezeti modell az európai alkotmánybíráskodás útját követte. Az eljárási modell főbb jellemzői közül kiemelhető az actio popularis széles körű alkalmazása: bárki indítványozhatta az egyik legfőbb hatáskört, az utólagos normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. A törvény „önindító” képességgel is felruházta az Alkotmánybíróságot: hivatalból indulhatott az eljárás a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése és a mulasztás megállapítása esetén. Az Abtv. keret jellegű törvény volt, amely a 29. §-ában utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés

<sup>12</sup> Az 1985. évi június 28-ára összehívott ülés Országgyűlési Naplója (a továbbiakban ON) 5. kötet, 61. ülés jegyzőkönyve. 1989. október 18. 5017–5035.

<sup>13</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001. 163. p.

– az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg. A törvény megalkotására nem került sor, az Alkotmánybíróság 2001. decemberében hivatalos lapjában tette közzé ideiglenes ügyrendjét [3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat].<sup>14</sup>

## 7. Záró gondolatok

Az alkotmányos rendszerváltozás – az 1989. évi XXXI. és XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) működőképes intézményt hozott létre. Az Alkotmánybíróságról szóló joganyag a leggyorsabban készült rendszerváltó jogszabályok közé sorolható. Nehezítette a jogalkotást, hogy teljesen új intézmény lévén, nem voltak nemzeti tradíciók, ugyanakkor nem volt modell-kényszer sem, mintául szolgált a világ összes alkotmánybírósága.

Az Alkotmánybíróság „létrehozói a politikai változások közepette ugyanis csak homályos elképzelésekkel rendelkeztek az alkotmánybíróságok funkciójáról és arról, hogy milyen szerepet szánának a magyar Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény [Abtv.] ennek, és az elkapkodott technikai előkészítésének megfelelően hézagos és ellentmondásos lett. A törvény az alkotmánybíráskodás azonnali megindulása érdekében az eljárási rend kialakítását – menet közben – az Alkotmánybíróságra hagyta.”<sup>15</sup>

A múltidézés tanulságait összefoglalva megállapítható, hogy a rendszerváltozás egy rendkívül absztrakt, többfunkciós, széles hatáskörű Alkotmánybíróságot eredményezett. Az Alkotmánybíróság a kormányzattól kevésbé elválasztó modell típusába sorolható, amely rendre ütközött is a kormányzati elképzelésekkel, a szuverén bírójaként eljárva.

Az alkotmányjogi szabályrendszer egyáltalán nem tekintette magát átmenetinek és tartalmát tekintve a legradikálisabb rendszerváltó törvények egyike lett, amelyben az Ellenzéki Kerekasztal akarata dominált.

A konkrét történelmi helyzetben egy rendkívül tág intézményi mozgástér és szerepfelfogási lehetőség teremtődött, egy teljesen új hatalmi ág számára. Az alapító atyák szándéka egyértelműen az volt, hogy a jogállami fordulatban egy erős és hatékony Alkotmánybíróságra van szükség. Ez párosult

<sup>14</sup> Az ügyrend szabályozási történetét lásd a 2/2002. (I. 25.) AB határozatban. Magyar Közlöny 2002. 10.

<sup>15</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 19.

az Alkotmány átmenetiségének, továbbá a régi és az új jog ütközésének időhatárok nélküli felülbírálati jogával.

Mindezek a paraméterek összekapcsolódtak a szerepfelfogás más (személyi) feltételeivel, az Alkotmánybíróság mindenkori összetételével. Ezek jelentősen meghatározták a működés kezdeti éveinek alkotmánybíróági filozófiáját. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerváltozás egyik meghatározó szereplőjévé vált.

Az Országgyűlés a politikai megállapodásnak megfelelően 1989. november 23-án választotta meg az Alkotmánybíróság első öt tagját.<sup>16</sup>

**Az Országgyűlés 33/1989. (XII. 9.) OGY határozata  
az Alkotmánybíróság első öt tagjának megválasztásáról**

Az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény rendelkezéseinek megfelelően

*Dr. Ádám Antalt,  
Dr. Kilényi Gézát,  
Dr. Solt Pált,  
Dr. Sólyom Lászlót és  
Dr. Zlinszky Jánost*

az Alkotmánybíróság tagjává megválasztja.

*Dr. Fodor István s.k.,  
az Országgyűlés megbízott elnöke*

*Soltészné Pádár Ilona s.k.,  
az Országgyűlés jegyzője*

*Dr. Pesta László s.k.,  
az Országgyűlés jegyzője*

Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg tényleges működését, amelynek komoly infrastrukturális nehézségei voltak. A székhely és a székház kérdése végigkísérte az Alkotmánybíróság első két évtizedét.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 67 ülés jegyzőkönyve, ON 5521–5525., 5568–569. továbbá 33/1989. (XII. 9.) OGY határozat.

<sup>17</sup> TILK PÉTER: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. Pécs, 2005. 22–23. Tilk idézi Kilényi Géza: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján. *Magyar Jog* 1990/5. című cikkét

Az Alkotmánybíróság első határozatainak történetéről és első nyilvános szerepléseiről Holló András 2015-ben közreadott memoárját érdemes elolvasni.<sup>18</sup>

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó, 1989-ben megalkotott közjogi normarendszer 2010-ig lényegében nem változott. Az Alkotmány szövegét az első szabad választásokat követően az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény egészítette ki a parlamenti jelölőbizottsággal:

**23. § (1) Az Alkotmány 32/A. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:**

„(4) Az Alkotmánybíróság tizenöt tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

**(2) Az Alkotmány 32/A. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:**

„(6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az 1994. évi LXXIV. törvény pedig tizenegy tagúvá változtatta az eredetileg tizenöt tagú testületet:

**1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 32/A. §-a (4) bekezdésének első mondata helyébe a következő rendelkezés lép:**

„Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja.”

**2. § Ez a törvény a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.**

Az Abtv. szövegét is érintette néhány módosítás, ezek közül az 1998. évi I. törvény emelhető ki, amely a köztársasági elnökre szűkítette a törvény előzetes normakontrollját kezdeményezők körét.

Az Alkotmánybíróság történetében új fejezetet nyitott a 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény.

<sup>18</sup> HOLLÓ ANDRÁS: *Az alkotmányjognak asztalánál. Az Alkotmánybíróság belülnézetben.* HVG-ORAC, Budapest, 2015.

## Névmutató

## A

Ács Zoltán 27  
Aczél György 22, 44  
Ádám Antal 406  
Áder János 270, 399  
Ágh Attila 168  
Albert Béláné 44  
Ancsin Károly 44  
Andi Gábor 44  
Angyal Imre 44  
Antal Ferenc 44  
Antalffy György 44  
Antal Imre 44  
Antall József 42, 110, 111,  
145, 146, 167, 168,  
170, 272, 274, 285,  
289, 293, 294, 299, 301,  
302, 303, 305, 308, 313,  
314, 315, 316, 317, 321,  
322, 323, 325, 327, 328,  
330, 335, 336, 357, 358,  
368, 401  
Apró Antal 22, 36, 44, 75  
Árvai Lászlóné 44  
Auby, Jean-Bernard 225  
Auby, Jean-Marie 225  
Avar István 44

## B

Badó Attila 125  
Bak István 44  
Bakos István 110  
Balla Éva 44  
Balogh András 56  
Balogh Gábor 44  
Balogh György 44  
Balogh Károly 56  
Balogh László 44  
Baló György 135  
Bánáti András 45  
Bánáti Gézáne 45  
Bándi Gyula 400  
Baneth András 92  
Bánfalvi András 45  
Bánffy György 45  
Baresik János 44  
Barcs Sándor 22, 44  
Barta Lajos 44  
Bartalné Borszéki Erzsébet 44  
Bartha Tibor 44  
Bata János 44  
Bazsó György 44  
Beke-Martos Judit 184  
Békési Istvánné 45  
Benjámín Judit 45  
Beöthy Zsigmond 198, 224

Bérczi Imre 172  
 Berdár Béla 45  
 Berecz Frigyes 66  
 Berecz János 45, 143  
 Berg Lászlóné 45  
 Biacs Péter 45  
 Bibó István 80, 361, 392  
 Bibók Istvánné 56  
 Bihari Mihály 27, 66,  
 110, 168  
 Bíró Imre 45  
 Bíró József 45  
 Bíró Miklós 45  
 Bíró Zoltán 12, 27,  
 79, 109, 111,  
 112, 133  
 Blaustein, A. P. 194  
 Bódi János 45  
 Bödöné Rózsa Edit 45  
 Bodonyi Csaba 45  
 Bodzabán István 63  
 Bogdán Tibor 150, 151, 363  
 Bognár József 22, 45  
 Bognár Rezső 45  
 Bokor Imre 41  
 Bokor László 45  
 Bölcsény György 45  
 Bóna János 56  
 Boncz Ferenc 198, 223  
 Borbély Sándor 45  
 Börösök Dezső 45  
 Boros András 45  
 Boros László 45  
 Boross Imre 316, 359  
 Borsfai Zoltánné 45

Borza Istvánné 45  
 Bozóki András 124, 168, 401  
 Bozsó Jánosné 45  
 Bozsó Lajosné 45  
 Brezniczky József 45  
 Bruszt László 321  
 Brutyó János 22, 45  
 Bubla Gyula 45  
 Budzsákliá Mátyás 308  
 Bugán Mihály 46  
 Bugár Nándor 283, 401  
 Bush, George 297  
 Buzás Józsefné 46

## C

Ceaușescu, Nicolae 297  
 Chronowski Nóra 147  
 Constant, Benjamin 361  
 Csákány Béla 71  
 Csarnai Zoltánné 46  
 Császár Nagy László 168  
 Csehák Judit 66  
 Cselőtei László 46  
 Cservenka Ferencné 22, 36,  
 46, 72, 73, 77  
 Csink Lóránt 80, 81, 82,  
 120, 128, 172, 181,  
 193, 196, 203  
 Csipkó Sándor 56  
 Csókási Zoltánné 46  
 Csöndes Zoltán 46  
 Csongrádi Csaba 46  
 Csontos Jánosné 46  
 Csörgő Sándor 71

Czakó László 46  
 Czaltig Zoltán 46  
 Czibulka Péter 56  
 Czoma László 22

## D

Danka Márta 46  
 Dauda Sándor 46, 72  
 Davis, Gray 78  
 Deák Géza 46  
 Debreczeni József 22, 36, 109, 110  
 Devcsics Miklós 46  
 Dezső Márta 17, 184  
 Dobi Ferenc 46  
 Dobos Ferencné 46  
 Dobos Józsefné 46  
 Dornbach Alajos 168, 208  
 Drinóczi Tímea 147  
 Drucker György 277, 401  
 Dudla József 46  
 Duschek Lajosné 46

## E

Eck Tibor 46  
 Eke Károly 56  
 Eleki János 46  
 Elek József 56  
 Eötvös Pál 143

## F

Fábián Adrián 179  
 Fábián Károly 46

Farkas Lajos 46  
 Fehérné Eke Katalin 46  
 Fehér Tibor 46  
 Feitl István 59  
 Fejtő György 139, 143, 301, 306  
 Fekete János 46  
 Fekete Sándor 94  
 Fenyvesi Henrik 46  
 Fetter Gyula 47  
 Filló Pál 56  
 Flanz, G. H. 194  
 Fodor Gábor 171, 263  
 Fodor István 47, 406  
 Fodor László 56  
 Fodor Pál 47  
 Fodor Sándor 47  
 Földi Ferenc 47  
 Fukuyama, Francis 180  
 Füzesi Tibor 277, 279, 294,  
 295, 323, 326, 329

## G

Gágyor Pál 47  
 Gajdócsi István 47  
 Gajdos Ferenc 47, 75  
 Gál László 173  
 Garbacz Katalin 47  
 Gasparik János 47  
 Gáspár Sándor 22, 47  
 Gazdag József 47  
 Gázsi Milutiné 47  
 Géczi István 47, 76  
 Géczi József 168  
 Gerő András 264, 392

Giscard d'Estaing, Valéry 92  
 Göncz Árpád 168, 169,  
 175, 208  
 Gorbacsov, Mihail Szergejevics  
 63, 297  
 Görbe Ferenc 47  
 Gorjanc Ignác 47  
 Gregor Péter 47  
 Grósz Károly 22, 25, 66, 143, 286,  
 298, 359  
 Gulyás Gyula 56  
 Gyenes András 22, 36, 47  
 Győrfy László 47  
 Gyuricza László 47  
 Gyurkó László 94

**H**

Hajós Ferenc 47  
 Halász György 265  
 Hámosi Csaba 47, 143  
 Hamvas Katalin 47  
 Hankiss Elemér 324  
 Hankó Mihály 47  
 Haraszi Miklós 321  
 Havas Henrik 26  
 Havasi Ferenc 22, 47  
 Hegedűs István 296  
 Hellner Károly 47  
 Hódosi Jenőné 48  
 Holló András 172, 396,  
 398, 399, 407  
 Horn Gyula 84  
 Horn Péter 47  
 Horváth Ferenc 48

Horváth István 66  
 Horváth János 47  
 Horváth Jenő 48  
 Horváth Lajos 48  
 Horváth László 48  
 Horváth Mária Anna 48  
 Horváth Miklós 48, 56  
 Horváth Sándorné 48  
 Howard, A. E. Dick 270  
 Huber Jenő 56  
 Hütter Csaba 48

**I**

Iványi Lajos 48  
 Iványi Pál 143  
 IV. Károly 121

**J**

Jakab András 181  
 Jakab Róbertné 48  
 Jaruzelski, Wojciech 270, 279  
 Jassó Mihály 143  
 Jónás Károly 22, 31, 36, 41  
 Juhár János 48  
 Juhász Ferenc 48  
 Juhász Mihály 48  
 Juratovics Aladár 48

**K**

Kádár János 21, 24, 25, 48, 94, 284  
 Kádár Magdolna 48  
 Kajdi József 401

Káldi Endre 56  
 Káldy Zoltán 48  
 Kállai Ferenc 49  
 Kállai Gyula 49  
 Kapinya Miklósné 48  
 Karácsonyi Sándor 48  
 Karakas László 48  
 Kardosné Török Ibolya 48  
 Kárpáti András 49  
 Kárpáti Ferenc 49  
 Karvalits Ferenc 48  
 Kasó József 48  
 Katona Imre 48  
 Katona Sándor 48  
 Kelemen Zoltán 49  
 Kelsen, Hans 403  
 Kenyeres Árpád 49  
 Képes János 49  
 Keresztes Sándor 301, 316  
 Kereszti Csaba 49  
 Kerr, John 92  
 Keszthelyi Zoltán 49  
 Kilényi Géza 286, 306, 308, 309,  
 310, 393, 398, 406  
 Király Ferenc 56  
 Király Zoltán 27, 56  
 Kiscelli László 49  
 Kis János 79, 80, 168, 276, 278,  
 305, 318, 327, 328, 329  
 Kiss Dezső 49  
 Kiss Gy. Csaba 109, 168  
 Kiss Imre 49  
 Kiss István 49, 56  
 Kiss János 42, 49  
 Kiss Józsefné 56

Kiss László 188, 189, 190  
 Kiss Péter 57  
 Kócza Imre 50  
 Koczmann Ferencné 49  
 Kollár Katalin 49  
 Koltai Imre 57  
 Koltay Nándorné 49  
 Konczos István 49  
 Kónya Imre 100, 101,  
 167, 168, 169  
 Kónya László 295  
 Kopp Lászlóné 49  
 Korom Mihály 22, 36, 49, 73, 74  
 Körösenyi András 168  
 Kőrös Gáspár 50  
 Kósa Antal 50  
 Kósa Ferenc 168  
 Kosár István 49  
 Kossuth Lajos 391, 392  
 Kosztolánczi Jánosné 49  
 Köteles Zoltán 50  
 Kovács András 22, 49  
 Kovács Andrásné 49  
 Kovács Gabriella 22  
 Kovács István 11, 81, 82, 87, 193,  
 196, 198, 204, 222, 225, 334,  
 393  
 Kovács Istvánné 49  
 Kovács János 49  
 Kovács Kálmán 393  
 Kovács Károly 49  
 Kovács László 50  
 Kovács Lászlóné 57  
 Kovács Mátyás 50  
 Kovács Sándor 50

Kovács Virág 172, 181  
 Kovács Ferenc 151  
 Kövér László 279, 337  
 Krausz Tamás 168  
 Krekács László 50  
 Krémerné Michélsz Teréz 50  
 Krenner Tibor [Bauer Tamás] 94  
 Krisztán Gyuláné 50  
 Kukorelli István 9, 11, 12, 15, 17,  
 18, 42, 70, 74, 76, 106, 117,  
 126, 165, 168, 178, 181, 290,  
 337, 356, 389  
 Kulcsár Anna 178  
 Kulcsár Kálmán 139, 143, 168,  
 287, 403  
 Kulcsár Sándor 50  
 Kurcz Béla 264  
 Kurtán Sándor 27  
 Kürti László 50  
 Kutrucz Katalin 167, 168, 171

## L

Lábady Tamás 217  
 Ladányi József 50  
 Lakatos László 50  
 Lakos László 57  
 László Béla 50  
 László Ferenc 50  
 Lásztity Radomir 50  
 Lázár György 22, 25, 50  
 Leblanc Győző 50  
 Léderné Faragó Margit 50  
 Legény Krisztián 114, 126  
 Lékai Gusztáv 57

Lengyel László 27, 64  
 Lép Ferenc 50  
 Lestár Lászlóné 50  
 Lezsák Sándor 100  
 Linz, Juan J. 180  
 Lipovecz Iván 135  
 Lippmann, Walter 180  
 Locke, John 80, 81  
 Losonczy Pál 22, 25, 36, 50  
 Lotz Ernő 50  
 Lukács János 143

## M

Madár István 50  
 Mag Pál 50  
 Magyar Bálint 295, 301, 304  
 Magyar Pál 50  
 Major László 143  
 Mándity Marin 50  
 Marjai József 66  
 Márk György 50  
 Maróthy László 50, 66  
 Márton János 304  
 Marx Gyula 36  
 Marx Károly 331, 332  
 Mátyus Gábor 51  
 Mayer Bertalan 57  
 Medveczky Antalné 57  
 Méhes Lajos 22, 51  
 Mérei Emil 57  
 Mészáros Győző 51  
 Mezei Károly 51  
 Miklós Imre 42  
 Miklós Zoltán 57

Mill, John Stuart 127  
 Miskó István 51  
 M. Kiss Sándor 337  
 Mladenov 271  
 Moldvay István 51  
 Molnár Ferenc 51  
 Molnár Kálmán 195  
 Mondok Pál 36, 51  
 Moravcsik Ferencné 51  
 Moravszki György 51  
 Morvay László 51, 304  
 Movik Lászlóné 57  
 Murányi Zoltán 401

## N

Nagy Endréné 51  
 Nagy Imre 24, 143  
 Nagyiványi András 57  
 Nagy József 51  
 Nagy Józsefné 51  
 Nagy László 51, 168  
 Nánási László 51  
 Naszádi Ferenc 51  
 Nemes Tamás 51  
 Németh Ferenc 51  
 Németh István 51  
 Németh Kálmán 51  
 Németh Károly 22, 25, 51  
 Németh Miklós 22,  
 32, 41, 42, 43,  
 143, 168  
 Nobis Ferenc 51  
 Novák Béla 51  
 Novák István 51

Novák János 51  
 Novák Lajos 51  
 Nyerges Károly 52  
 Nyers Rezső 22, 52,  
 143, 297

## O

Oplatka András 43, 168  
 Orbán Viktor 83, 171,  
 302, 316, 322,  
 326, 327  
 Oross Imre 52  
 Óvári Miklós 22, 52

## P

Paczolay Péter 162  
 Pálfi Dénes 52  
 Pál József 52  
 Pál László Istvánné 52  
 Pándi Lajos 63, 125  
 Papp Elemér 57  
 Pásztóhy András 52  
 Paulini Márta 52  
 Peják Emil 52  
 Pesta László 52  
 Pesta László, Dr 406  
 Péterfy Réka 52  
 Péter János 52  
 Péter Szigfrid 52  
 Pető Iván 168, 295  
 Petrétei József 172, 187,  
 188, 189, 190  
 Pikler Kornél 392, 393



Plecskó Ferenc 52  
 Pokol Béla 393, 395  
 Polgárdi József 52  
 Polgári István 52  
 Pollár [helyesen: Pollák] György 71  
 Polner Ödön 194  
 Pölöskei Ferenc 183  
 Pölösné Krizsán Ildikó 52  
 Posztov, Georgi 271  
 Pozsgay Imre 30, 52, 144, 145, 146, 168, 171, 271, 277, 278, 279, 280, 282, 285, 286, 288, 289, 296, 315, 321, 323, 324, 401  
 Pregun István 52  
 Prugberger Tamás 400  
 P. Szűcs Julianna 94  
 Puja Frigyes 22, 52  
 Puskás Sándor 52

**R**

Rácz Attila 393  
 Raffay Ernő 36  
 Rapacinski, Andrzej Howard 270  
 Réger Antal 52  
 Reidl János 52  
 Ripp Zoltán 63, 97, 133, 167, 168, 170  
 Romsics Ignác 168  
 Roszik Gábor 22, 36  
 Rujsz Lászlóné 52  
 Ruszoly József 389, 390

**S**

Sági Gáborné 52  
 Salamon László 168  
 Salgó László 52  
 Sándor Gábor 53  
 Sándor József 53  
 Sándor Péter 27  
 Sári János 80  
 Sarlós István 25, 52  
 Sasvári József 52  
 Schanda Balázs 128, 193  
 Schlett István 166  
 Schmidt Ernő 53  
 Schmidt Péter 217, 332  
 Schwarzenegger, Arnold 78  
 Sebe Istvánné 53  
 Sebesi Lászlóné 53  
 Sebők János 53  
 Sebők József 53  
 Séra János 53  
 Sibaliné Aradi Mária 53  
 Sieyès 82, 86, 87, 91  
 Simon Béla 57  
 Simon Ernőné 53  
 Simon Péter 53, 57  
 Sinkovits Mátyás 53  
 Sipos József 168  
 Smuk Péter 43  
 Soltész István 172, 184  
 Soltészné Pádár Ilona 53, 406  
 Solt Pál 406  
 Solymosi József 53  
 Sólyom László 106, 296, 313, 401, 404, 405, 406

Somlai Gyula 53  
 Somogyvári István 282, 292, 312, 358, 367, 398, 401  
 Spira György 392  
 Stadinger István 25, 26, 32, 41, 53  
 Stépán Balázs 73  
 Straub F. Brunó 53, 283  
 Stumpf István 180  
 Südi Bertalan 53  
 Sugár Imre 53  
 Sütő Kálmán 53  
 Szabad György 208, 282, 290, 294, 299, 301, 302, 319, 320, 324, 325, 327  
 Szabó Imre 53  
 Szabó István 53  
 Szabó József 393  
 Szabó Kálmán 57  
 Szabó Miklós 53  
 Szabóné Kakas Irén 53  
 Szabó Sándor 53  
 Szabó Tamás 53  
 Szakács József 53  
 Szakasits Árpád 271, 388  
 Szakolczai György 263, 275, 300, 303  
 Szalai András 184  
 Szalai Géza 53  
 Szalai Gyula 54  
 Szalai Istvánné 54  
 Szalay Antal 63  
 Szántó Sándor 54  
 Szarvas Andrásné 54  
 Szatmári Lajos 54  
 Széchenyi István 198

Szécsi Árpád 109, 110  
 Széles Lajos 54  
 Szentágotai János 54  
 Szente Zoltán 131, 132, 148  
 Szentgáli-Tóth Boldizsár 185  
 Szentpéteri Nagy Richard 184  
 Szépvölgyi Zoltán 22, 54  
 Szigethy Dezső 54  
 Szilágyi Gábor 54  
 Szilágyi Sándor 54  
 Sziráki András 54  
 Szirtesné Tomsits Erika 57, 281  
 Szoboszlai György 17, 166  
 Szőkefalvi-Nagy Béla 71  
 Sztálin, Joszif Visszárionovics 188  
 Sztrapák Ferenc 43, 54  
 Szücs Gyula 57  
 Szűrös Mátyás 41, 54, 143, 282, 328, 329, 359

**T**

Takács Albert 393  
 Takács András 114  
 Takács Imre 200, 393  
 Takács Imréné 54  
 Tallóssy Frigyes 57  
 Tamás Gáspár Miklós 22, 273  
 Tamás János 54  
 Tanaszi János 57  
 Tarjáni Tibor 54  
 Tatay Ilona 143  
 Técsi László 54  
 Téglási András 184

- Tildy Zoltán 271, 388  
 Tilk Péter 406  
 Timkó Iván 325  
 Tito, Josip Broz 266, 267  
 Tőkei Ferenc 201  
 Tőkés Rudolf 168  
 Toldi Ferenc 198, 390, 391  
 Tölgyes István 55  
 Tölgyessy Péter 167, 168, 169,  
     171, 223, 279, 287, 294, 295,  
     299, 303, 306, 315, 322, 326,  
     327, 329, 332, 335, 336, 356,  
     357, 363, 400, 401  
 Tollár József 54  
 Tomán Károlyné 54  
 Torgyán József 295, 324  
 Tornai Endre 57  
 Török Gábor 168  
 Török Mihály 55  
 Török Sándor 55  
 Tóth Antal 54, 400  
 Tóth Attiláné 54  
 Tóth Balázs 147  
 Tóth Csaba 168  
 Tóth György 54  
 Tóth Ilona 54  
 Tóth István 54  
 Tóth Istvánné 54  
 Tóth János 54  
 Tóth Judit 114, 126  
 Tóth Károly 6, 9, 11, 12, 59, 78, 87,  
     88, 114, 121, 126, 129, 146,  
     161, 163, 172, 187, 194, 199,  
     259, 269, 270, 333, 334, 357  
 Tóth Károlyné 57  
 Tóth László 54  
 Tóth Zoltán 300  
 Tózsér Gáspár 55  
 Trautmann Rezső 55  
 Trócsányi László 13, 125, 128, 129,  
     193, 195, 270, 391  
 Tulok András 55  
  
**U**  
 Ujvári Sándor 55  
  
**V**  
 Varga Csaba 275, 276, 297, 298,  
     299, 317, 319, 323, 325, 327,  
     329, 359  
 Varga Gyula 36, 55, 75  
 Varga Ildikó 393  
 Varga Imre 55  
 Varga János 55  
 Varga Miklós 55  
 Várhegyiné Viski Ildikó 55  
 Várhelyi József 55  
 Vári Miklós 55  
 Várkonyi Péter 22, 36, 55  
 Vass Józsefné 57  
 Vass László 27  
 Vassné Nyéki Ilona 57  
 Vastagh Pál 143  
 Vastag Ottília 55  
 Vattel, Emmer de 81  
 Velkey László 55  
 Vida Kocsárd 55  
 Vida Miklós 36, 55, 70, 71, 72, 74

- Vigh Károly 150, 280,  
     300, 317, 318  
 Vincenti Gusztáv 173  
 Viola Károly 55  
 Virágh Ferenc 55  
 Vodila Barna 55  
 Vona Ferenc 55  
 Vörösné Csuka Mária 55

**W**

- Weibl Elemér 55  
 Weiszböck Rezsőné 55  
 Werbőczy István  
 Winkler László 56

**Z**

- Zahorecz József 56  
 Zarnóczy József 56  
 Zétényi Zsolt 296  
 Zlinszky János 406  
 Zöld Józsefné 77  
 Zselev, Zselju 88  
 Zsidei Istvánné 56  
 Zsigmond Attila 56  
 Zsitvay Tibor 130  
 Zsóka Endre 56  
 Zsolnay Katalin 56

## A RETÖRKI Könyvek eddig megjelent kötetei:

Simon János (szerk.):

**Puccs vagy összeomlás?**

(8 interjú a Kádár-korszakról volt MSZMP PB-tagokkal)

M. Kiss Sándor (szerk.):

**Rendszerváltás 1989 (15 tanulmány)**

Katona András – Kiszelly Zoltán – Salamon Konrád –

Simon János – Zachar Péter Krisztián:

**Tüntetések könyve**

Kahler Frigyes:

**Az Igazság Canossa-járása**

– avagy a rendszerváltoztatás és az igazságtétel történetéhez

Szekér Nóra – Riba András László:

**A Nagy Imre-kód**

Fricz Tamás – Halmy Kund – Orosz Tímea:

**A politikai túlélés művészete**

Lóránt Károly (szerk.):

**A rendszerváltáshoz vezető út** – gazdaságpolitikai visszaemlékezések

Halmy Kund: Cenzúra?

**Az MSZMP KB Tudományos,**

**Közoktatási és Kulturális Osztályának**

(TKKO) működése, 1982

Alexa Károly (szerk.):

**Magyar Látóhatár** – Borbándi Gyula Emlékkönyv

Szekér Nóra – Nagymihály Zoltán (szerk.):

**Jeles napok, jeltelen ünnepek a diktatúrában**

Kávássy János Előd:

**Nyugati szélben**

Szekér Nóra és Nagymihály Zoltán (Szerk.):

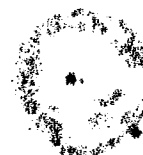
**TAXISBLOKÁD, 1990 I.**

*Egy belpolitikai válsághelyzet története I. – tanulmányok, interjúk, segédletek*

Riba András László és Házi Balázs (Szerk.):

**TAXISBLOKÁD, 1990 II.**

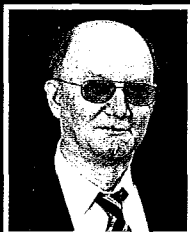
*Egy belpolitikai válsághelyzet története II. – források*





**Kukorelli István** alkotmányjogász, egyetemi tanár 1952-ben született Téten. A Pannonhalmi Bencés Gimnáziumban érettségizett 1970-ben. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1976-ban szerzett jogi diplomát. Kandidátusi disszertációját 1988-ban védte meg, 1998-ban habilitált, 2010 óta az MTA doktora.

Miközben más egyetemeken is rendszeresen oktat (pl. Győrben), 1976-tól megszakítás nélkül az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének tanára, amelynek 1991–99 között és 2013. szeptember 1-től ismét tanszékvezetője. 1994–99 között az OVB tagja, majd 1997-től elnöke. 1999–2008-ig alkotmánybíró. Számos közéleti tisztséget vállalt, többek között 2007-től a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének és 2011-től a Bencés Diákszövetségnek az elnöke. Közreműködött a Bibó Szakkollégium létrehozatalában (1983) és annak állandó oktatója. Részesé volt az 1989–90-es rendszerváltozásnak és a későbbi alkotmányozási folyamatoknak. Az alkotmányjog témakörében 10 könyve és közel 300 publikációja jelent meg. Az alkotmányos rendszerváltozás, a magyar felsőoktatási, jogi és akadémiai közélet egyik meghatározó és tevékeny alakja.



**Tóth Károly** alkotmányjogász, címzetes egyetemi tanár, 1945-ben született Cserépfaluban. Mezőkövesden érettségizett; a szegedi (József Attila) Tudományegyetemen szerzett jogi diplomát 1970-ben, majd ugyanott az

Államjogi (ma: Alkotmányjogi) Tanszéken kezdett dolgozni – innen ment nyugdíjba 2010 végén.

1988 márciusától 1991. decemberéig a szegedi Tudományegyetem főtitkára, 1998 februárjától 2000 októberéig a budapesti KGRE Állam- és Jogtudományi Karának első dékánja, majd 2002 szeptemberétől 2010 decemberéig ugyanott az Alkotmányjogi Tanszék vezetője. 2009-ben a KGRE Szenátusa „Pro Universitate” díjat adományozott neki. 1998 márciusától 2001 decemberéig az Országos Választási Bizottságnak az Országgyűlés által megválasztott tagja, 2006. február 6-án az OVB póttagja lett. 2005 decemberében Emberi Jogokért Emlékplakett kitüntetést kapott. Párttag soha nem volt.

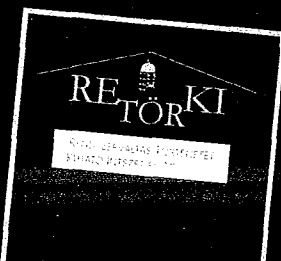
1997-ben szerzett PhD-fokozatot; több szakmai monográfiát és tanulmányt publikált.

2015 augusztusában a „Magyar Érdemrend Tisztekeszt polgári tagozata” kitüntetést vette át.

A hét tanulmányból álló kétszerzős kötet az alkotmányos rendszerváltozás (1989–90) – máig vitatott – néhány államszervezeti megoldását mutatja be. Az alkotmányozó hatalom által választott alkotmányos intézményi megoldások a rendszerváltozás politikai kompromisszumaihoz (Nemzeti Kerekasztal megállapodás 1989. szeptember 18., MDF–SZDSZ megállapodás 1990. április 29.) kapcsolódnak.

A tematikus kötet az alkotmányozás és a kormányzati rendszer kérdéseire koncentrált. Főbb kérdésfeltevései a következők: ki volt, ki lehetett volna az alkotmányozó hatalom Magyarországon? Mi jellemzi a kormányforma három főszereplőjét, nevezetesen a parlamentet, az államfőt, a kormányt, továbbá milyen alkotmányjogi struktúrában működnek együtt? Hogyan jött létre a „negyedik főszereplő”, az Alkotmánybíróság? Mennyi gondot okozott a mindenkori kormányoknak az alkotmányerejű, a kétharmados, mai nevén a sarkalatos törvények 1989 óta létező és egyre bővülő alkotmányos listája.

Az alkotmányjogász szerzők alkotmánytörténetileg, alkotmányelméletileg és kritikai értékelő módon próbálják megválaszolni az intézményekre ma is jellemző, sok szempontból kuriózumszerű változásokat.



ISBN 978-615-5428-37-1



9 786155 428371

15300

PTE Benedek F. Könyvtár

KC 41361

RE-TÖRKI

RENDSZERVÁLTATÁS  
KUTATÁSI ÉS  
TANULMÁNYI KÖZPONT

Kukorelli István – Tóth Károly:

# A RENDSZERVÁLTÓZÁS ÁLLAMSZERVEZETI KOMPROMISSZUMAI



ANTOLÓGIA KIADÓ  
LAKITELEK, 2016